



STRATÉGIE PYRÉNÉENNE DE VALORISATION DE LA **BIODIVERSITÉ**

**Articulation des politiques
publiques** concourant à la
Biodiversité sur le Massif des
Pyrénées
Etude Pilote

État des lieux et recherche de synergies entre les politiques publiques en faveur ou impactant la biodiversité sur la CC Haute-Bigorre



Pourquoi réaliser une telle étude ?

La Stratégie Nationale pour la Biodiversité 2011-2020 a pour ambition de **préserver et restaurer, renforcer et valoriser** et **assurer l'usage durable et équitable de la biodiversité**. Elle propose un cadre qui concerne tous les porteurs de projets publics ou privés.

L'implication de tous les acteurs et secteurs d'activité est une clé de réussite. En effet, il est constaté que les menaces sur la biodiversité relèvent en grande partie d'erreurs stratégiques, voire d'une appréhension de **la biodiversité comme un obstacle au développement, rarement comme levier pour des projets**.

Aussi, l'amélioration des articulations entre les politiques de préservation ou concernées par celles-ci et l'intégration des objectifs portés dans les autres domaines

d'action, est un moyen prioritaire pour atteindre les objectifs nationaux.

Cela concerne en particulier les domaines suivants : **agriculture, forêt, eau, urbanisme, tourisme...**

La présente étude s'inscrit dans la Stratégie Pyrénéenne de Valorisation de la Biodiversité (SPVB) qui décline la Stratégie Nationale.

La Communauté de Communes de la Haute-Bigorre (CCHB) a été choisie comme territoire-pilote.

Il s'agit dans un premier temps de déterminer les synergies entre les actions en faveur de la biodiversité menées par les différents acteurs nationaux et locaux, puis leur articulation avec les autres politiques.

Dans un second temps, sont proposées des pistes concrètes d'amélioration.

Zoom sur la Stratégie de Préservation et de Valorisation de la Biodiversité Pyrénéenne (SPVB)

Le massif des Pyrénées abrite une diversité remarquable d'espèces animales et végétales, héritée d'une histoire naturelle originale au sein du continent européen. Cela justifie cette déclinaison de la Stratégie Nationale, approuvée en 2012, organisée autour de 6 principes :

- **la subsidiarité** : chaque acteur est responsable des actions qui relèvent de sa compétence
- **le volontariat** : appuyer les volontaires pour porter des actions innovantes
- **la valorisation** de la biodiversité
- **la sensibilisation** comme facette de chaque action
- **l'évaluation** sous l'angle du développement durable (écologie, économie et social)
- **la progressivité** : il s'agit d'un travail de longue haleine

Portée par l'Etat et les partenaires volontaires, la SPVB s'organise autour de plusieurs axes de travail, en premier lieu desquels : **l'articulation des politiques publiques concourant à la biodiversité, le lien tourisme/biodiversité, la régénération végétale, l'approche culturelle de la biodiversité...**

Les acteurs pyrénéens portent ces initiatives et sont force de propositions pour faire de la préservation et de la valorisation de la biodiversité des vecteurs forts de développement.





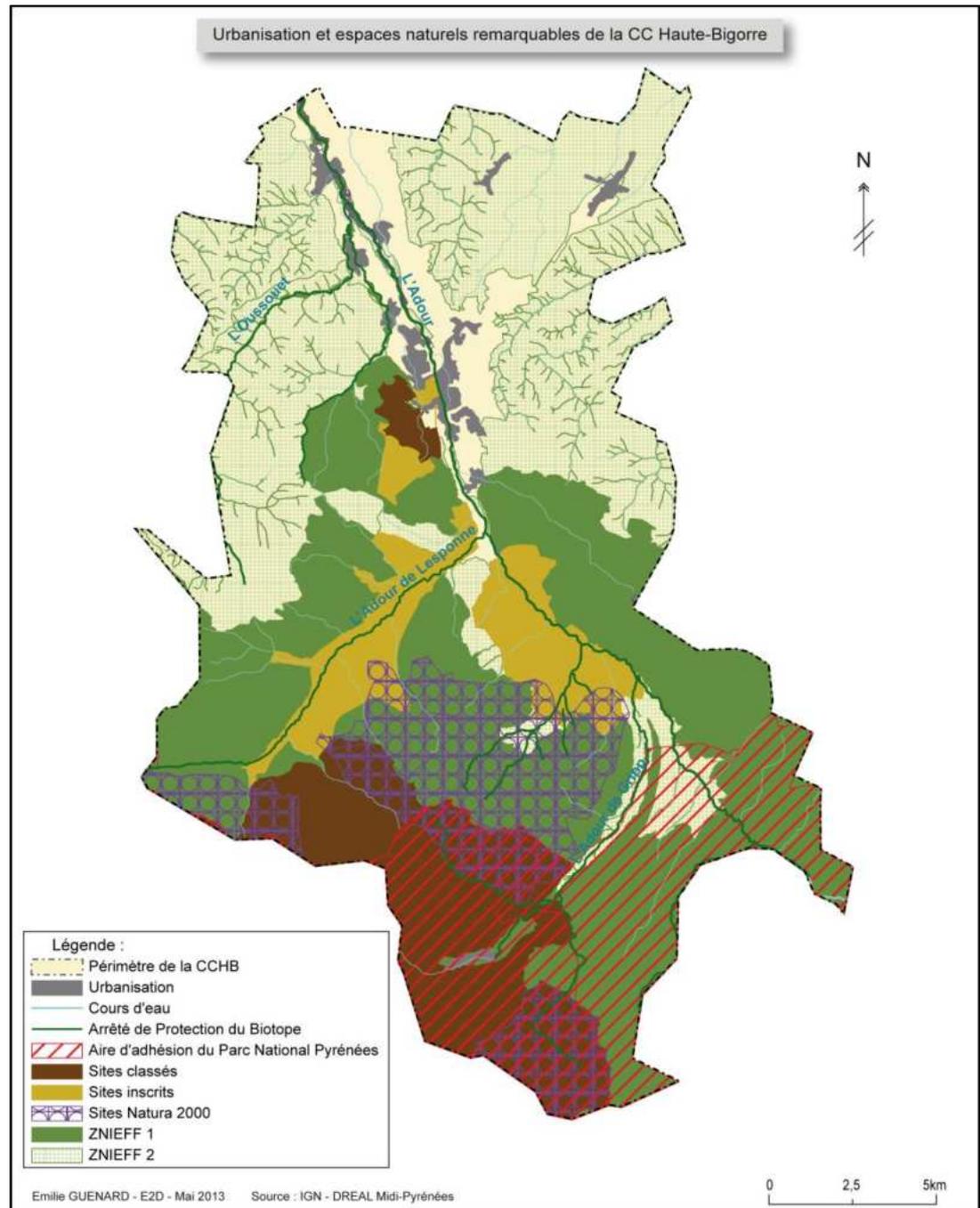
Les politiques retenues pour cette étude :

- **Charte du Parc National des Pyrénées.** Elle définit des orientations pour le développement et la protection du patrimoine.
- **Arrêté Préfectoral de Protection du Biotope** pour le desman et la truite fario, sur certains cours d'eau.
- Documents d'Objectifs des **sites Natura 2000** « **Lac Bleu Léviste** » et « **Vallée de l'Adour** ». Le document d'objectifs définit les mesures de gestion à mettre en œuvre.
- **Plan National d'Actions** en faveur de la Loutre d'Europe ; du Gypaète barbu ; des odonates, libellules et demoiselles menacées ; du Desman des Pyrénées.
- **Contrat de rivière du Haut et Moyen Adour**, outil d'intervention pour améliorer la qualité du patrimoine aquatique, traduit par un programme d'actions impliquant les collectivités locales.
- **Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique.** Il s'agit d'inventaires scientifiques de la biodiversité : outils de connaissance à prendre en compte dans l'aménagement du territoire.
- Sites classés et sites inscrits naturels. Il s'agit de protéger un paysage en maîtrisant ses évolutions mais cela agit également sur les espèces, en particulier végétales.

Cette diversité de politiques publiques qui diffèrent par leurs objectifs, leur gouvernance et leurs modes d'action, permet de couvrir la plupart des enjeux de biodiversité. Toutefois l'étude a montré qu'il existe l'écueil de démarches parallèles qui ne permettent pas un bénéfice cumulatif.

Le territoire de la Communauté de Communes de la Haute-Bigorre :

Un territoire pilote caractérisé par sa forte naturalité





Comment analyser l'articulation des politiques ?

Phase 1 : recenser les politiques à l'œuvre et collecter les documents cadre

Une vingtaine de personnes, ont été consultés par entretiens :

- Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
- Elus de la CCHB
- Elus des communes de la CCHB
- Parc National des Pyrénées
- Centre Permanent d'Initiative pour l'Environnement
- Conservatoire Botanique National des Pyrénées et de Midi-Pyrénées
- Nature Midi-Pyrénées - Comité local 65
- Syndicat Mixte du Haut et Moyen Adour
- Structure du Contrat de Rivière Haut-Adour
- Hautes-Pyrénées Tourisme-Environnement
- CATER 65 : Cellule d'Assistance Technique à l'Entretien des Rivières des Hautes-Pyrénées
- Direction Départementale des Territoires
- Office Nationale des Forêts
- EDF - Groupe d'Exploitation, Hydraulique Adour et Gaves
- Régie Intercommunale du Tourmalet
- Syndicat Intercommunal à Vocation Unique du Tourmalet
- Syndicat mixte de valorisation du pic du Midi
- Groupement pastoral Bagnères - Baudéan
- Chambre d'Agriculture
- Chambre de commerce et d'industrie

Identification des politiques à étudier



Consultation des acteurs



Etablissement des fiches par politique

Il s'agit de recenser de manière exhaustive l'ensemble des politiques publiques à l'œuvre sur le territoire de la CCHB, pouvant agir, directement ou non, sur la biodiversité, dans les différents champs sectoriels. Le choix des politiques à étudier s'effectue selon 3 critères :

- **L'application concrète sur le territoire ;**
- **L'actualité du dispositif : la mise en œuvre doit être en cours ;**
- **L'existence d'un document cadre.**

Un recensement par analyse documentaire est enrichi de la consultation d'un certain nombre de responsables des politiques en

question, pour couvrir l'ensemble des champs d'étude sectoriels.

Cette étape vise à mobiliser une expertise locale et à recueillir des perceptions et des points de vue issus de l'expérience de chacun dans son domaine d'action.

La consultation par entretiens permet de :

- mesurer le niveau de connaissance des politiques de protection ;
- appréhender les points de vue sur les interactions entre les politiques de protection et les autres domaines ;
- cerner l'intégration de la biodiversité dans les différents domaines d'action.

Les enseignements à tirer de la phase de consultation

- **Une connaissance partagée des dispositifs de protection des espèces animales emblématiques** mais pas forcément des espèces végétales.
- Le territoire compte **plusieurs acteurs socio-économiques très engagés pour la biodiversité.**
- La conscience des enjeux s'ancre dans **une histoire locale qui a forgé des convictions et orienté des politiques.**
- Les mesures de protection sont souvent perçues comme **légitimes mais trop pénalisantes.**
- Certaines mesures de protection sont mises en place par des acteurs économiques.
- **Les conflits d'usage** sont réels et identifiés et reconnus comme tels par les acteurs socio-économiques.
- **Les polémiques laissent des traces durables** et freinent la mise en place de nouvelles protections.
- **L'absence d'indicateurs de résultat** empêche de communiquer sur les

apports des mesures de protection et rend impossible une analyse coût / efficacité / retombée économique.

- De nombreuses études spécifiques ont été réalisées mais **pas toujours articulées entre elles : cela donne lieu à des redites** tandis que certaines espèces ou milieux sont moins étudiés.



Exemples de conflits d'usages possibles



Phase 2 : L'analyse croisée des interactions entre politiques

L'importance des pratiques comme facteurs directs d'évolution de la biodiversité :

Ce sont les usages du territoire, influencés par les politiques de protection et les réglementations, qui déterminent les dynamiques environnementales.

Les pratiques sont souvent reliées à une culture, à des savoirs faire et à une histoire locale qui impactent la biodiversité même si elles n'intègrent pas la connaissance précise des enjeux associés.

Quels indicateurs ?

Un indicateur est un outil d'évaluation et d'aide à la décision servant à mesurer une situation ou une tendance.

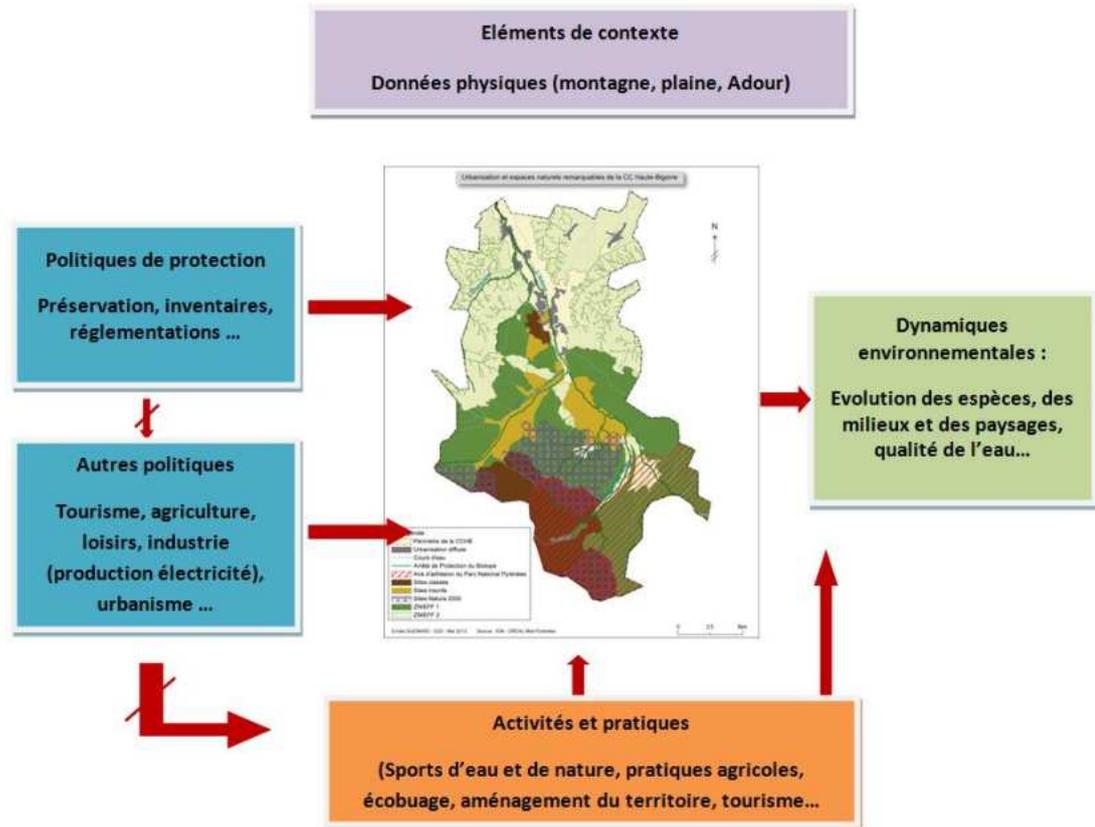
On distingue les indicateurs de suivi, qui permettent de vérifier si une action se déroule correctement, d'un indicateur de résultat de l'action entreprise, qui renseigne sur l'efficacité de ce qui est fait.

L'atelier d'acteurs a soulevé la question de la mesure du "bon état écologique" du territoire : comment mesurer l'efficacité des mesures de protection sur une amélioration de la biodiversité du territoire ?

Quels indicateurs pourraient estimer la contribution du bon état de la biodiversité au développement et aux conditions de vie du territoire ?

En résumé, 3 questions à approfondir :

- **Peut-on améliorer ou renforcer la gouvernance locale des politiques en faveur de la biodiversité ?**
- **Comment partager les connaissances relatives à la biodiversité du territoire ?**
- **Comment encourager et systématiser la valorisation offensive de la biodiversité par les élus et par les acteurs économiques ?**



Le système territorial : les flèches désignent des effets directs ; les flèches barrées désignent des contraintes apportées par la réglementation ou des mesures de protection.

Les interactions entre les politiques dédiées à la biodiversité :

- **La spatialisation** : plusieurs actions peuvent porter sur un même secteur ;
- **Les espèces concernées** : les espèces phare font souvent l'objet de plusieurs dispositifs de protection ;
- **La temporalité** : des écarts entre dispositifs pérennes et démarches à durée déterminée ou en attente d'évaluation et de renouvellement.
- **Les indicateurs** : des indicateurs de suivi pour la plupart des dispositifs mais peu d'indicateurs de résultats.
- **Les acteurs socio-économiques impliqués** : des synergies au sein des institutions, mais des approches parfois sectorisées.

Il n'existe aucune interaction négative

Les interactions entre les autres politiques et la biodiversité :

- **Les politiques agricoles** : des mesures agri-environnementales marginales. La biodiversité est une contrainte et les pratiques agricoles sont souvent perçues comme néfastes à la biodiversité.
- **Les politiques touristiques** n'intègrent que la dimension réglementaire. Ski et thermalisme sont les axes de développement privilégiés. La valorisation de la biodiversité et le tourisme de nature sont peu envisagés.
- **Les autres politiques sectorielles** se conforment principalement à la réglementation. Quelques acteurs portent des initiatives en faveur de la biodiversité mais conflits d'usage et impacts négatifs des travaux et activités pratiqués sur la biodiversité sont réels.



Quels enseignements tirer de l'analyse ?

Phase 3 : la formulation des préconisations, fruit d'une co-construction

L'atelier d'acteurs : 20 participants, impliqués dans la mise en œuvre de politiques publiques ou de gestion d'espaces en Haute-Bigorre, ont été sollicités pour traiter les 3 questions issues de l'analyse, avec un objectif : en déduire des pistes d'actions dont la mise en œuvre permettrait d'améliorer les synergies en faveur de la biodiversité pyrénéenne.

3 grandes orientations découlent des réflexions issues de cet atelier :

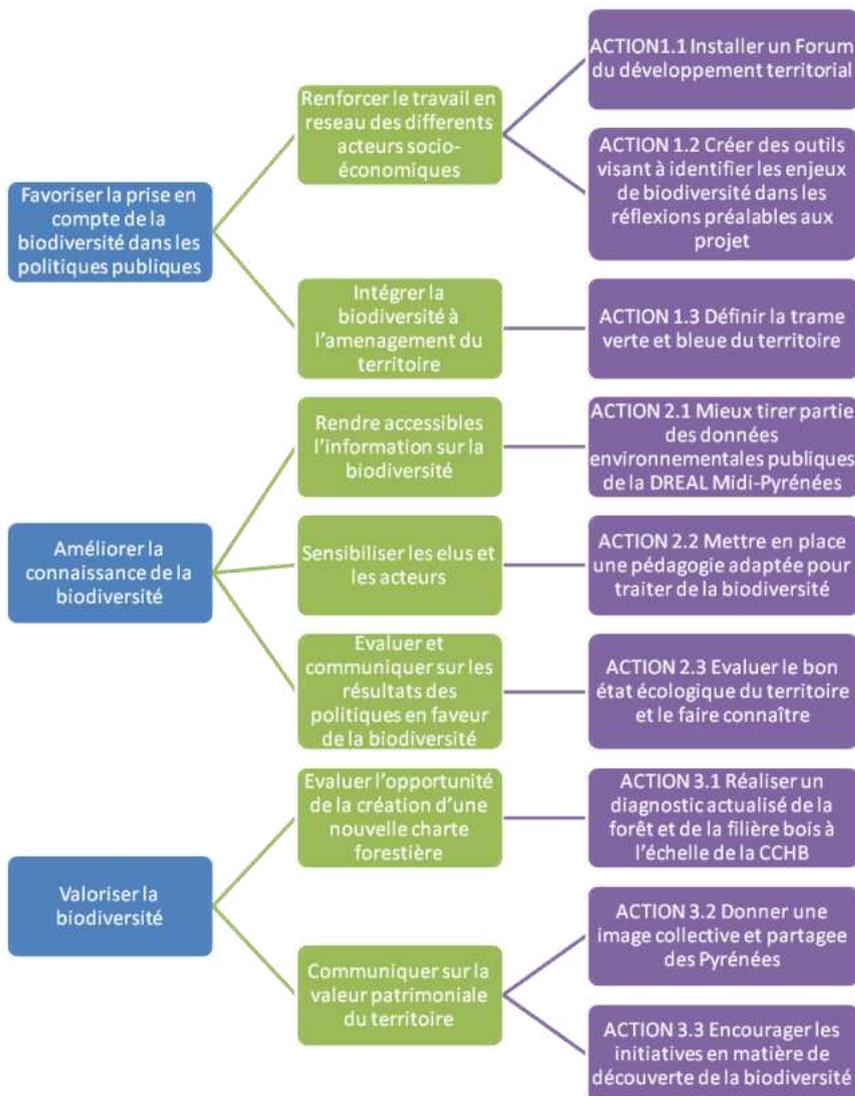
- Favoriser la prise en compte de la biodiversité dans les politiques sectorielles.
- Améliorer la connaissance de la biodiversité.
- Faire de la biodiversité un élément de valorisation du territoire.

Le groupe d'approfondissement des propositions : ce groupe restreint formule des propositions applicables au territoire de la CCHB. Certaines de ces propositions sont transposables à d'autres territoires pyrénéens dans une optique de bénéfice mutuel biodiversité/développement.

Pour chacune des pistes d'actions proposées, les participants sont amenés à répondre aux questions suivantes :

- Quels sont les acteurs concernés ?
- Dans quel cadre opérationnel cela peut-il s'inscrire ?
- Quelles sont les conditions de la mise en œuvre ?
- Quelle est l'échéance ?
- Quel est le degré de priorité ?

Une étude qui propose 9 pistes d'actions :



Pour en savoir plus :

- Téléchargement de la Stratégie de Préservation et de Valorisation de la Biodiversité Pyrénéenne :

<http://www.pyrenees.datar.gouv.fr/index.php/aller-plus-loin/dossiers-thematiques>

- Informations sur les politiques de protection de la biodiversité en Midi-Pyrénées :

<http://www.midi-pyrenees.developpement-durable.gouv.fr/>

- Informations sur le territoire :

<http://www.ville-bagneresdebigorre.fr>