

Le 25 avril 2006

Conseil des Elus – Conseil de
Développement du Pays Basque
4 Allée des Platanes
64 100 Bayonne

Messieurs les Présidents,

En 2003, le Conseil de Développement a initié une réflexion partenariale sur la gestion du multiusage qui se développe sur la montagne basque.

Dans ce cadre, les 4 commissions Syndicales du Pays Basque qui sont les acteurs majeurs de l'organisation de ces territoires, ont réfléchi sur l'éventuel portage d'une charte destinée à organiser et codifier cette utilisation.

Pour ce faire, une étude a été réalisée avec les cabinets Echos de Villes et Mutadis. Cette dernière a mis clairement en avant l'importance du travail réalisé par les commissions syndicales mais également le contexte changeant de cette montagne entraînant des conflits d'usage et une certaine déprise agricole, qui est pourtant la clé de voûte de l'équilibre de ces zones et de nos structures.

Nous sommes conscients que la pérennisation du sylvo-pastoralisme et donc du dynamisme des commissions syndicales, passe par l'intégration de tous les paramètres ayant une influence sur la montagne basque.

C'est pour ces raisons qu'il nous paraît important qu'une charte vienne organiser et consolider cet équilibre afin que nous nous positionnons dès à présent en tant que maître d'ouvrage de cette opération. Dans cet objectif, les 4 commissions syndicales du Pays Basque se sont regroupées en association.

Un tour de table sera organisée dans les prochaines semaines avec les différents financeurs (Etat, Région et Département) afin qu'ils prennent une position de principe sur ce dossier et sur les actions qui en découleront.

Vous trouverez ci-joint notre contribution pour Pays Basque 2020 vous expliquant plus en détail l'étude qui a été réalisé et les différentes étapes pouvant amener à la mise en place de cette charte.

Veillez croire, Messieurs les Présidents, en nos salutations distinguées.

Le Syndic d'Ostabarret

Le Syndic de Baigorry

JL CAZET

MA ETCHEBARREN

Le Syndic de Cize

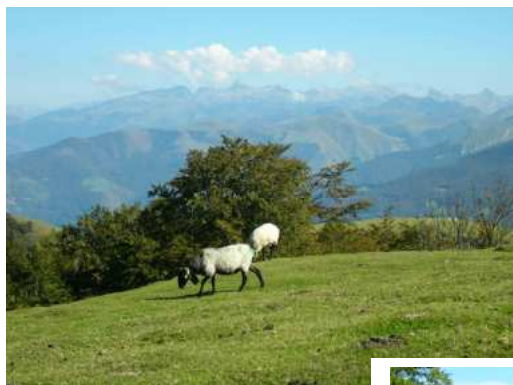
Le Syndic de Soule

LARAMENDY

JP MIRANDE

Contribution Pays Basque 2020

*Mise en place d'une charte de développement durable de la montagne
basque*



En 2003, le Conseil de Développement a initié une réflexion partenariale sur la gestion des multi activités se déroulant sur la montagne basque. Plus à l'initiative d'un mouvement d'associations que du monde agricole, il est rapidement apparu que les Commissions Syndicales du Pays Basque étaient des acteurs incontournables de la montagne et ceci pour différentes raisons.

D'abord parce qu'elles sont les gestionnaires d'espaces indivis couvrant une partie importante de la montagne (plus de 40 000 ha). Ensuite, parce que les activités qu'elles gèrent, pastoralisme et sylviculture principalement apparaissent comme la clé de voûte de l'équilibre fragile de ces espaces.

C'est principalement pour ces raisons, que le Conseil de Développement a proposé aux 4 Commissions Syndicales du Pays Basque de réfléchir sur le portage éventuel d'une charte de développement de la montagne du Pays Basque.

Dans ce cadre, les Commissions ont lancé une étude pour analyser les conditions de ce portage mais également évaluer leur capacité à aller vers une telle démarche.

Vous trouverez ci après, un résumé de l'étude réalisée, la position des élus des différentes structures et les propositions faites dans le cadre de "Pays Basque 2020".

Les Commissions Syndicales sont les plus anciennes structures intercommunales qui existent en France.

❖ Un peu d'histoire...

La révolution de 1789, par soucis de rationalisation, construit un édifice institutionnel qui demeure encore le notre aujourd'hui. Ce fut, au moment de la constituante, un des plus grands débats dès 1789 qui aboutit à l'organisation territoriale de notre pays. Le texte était voté le 22 décembre 1789 à la loi relative aux "assemblées primaires" (communes et départements).

Il y avait à l'origine 44 000 communes. Ce nombre a été ramené à 38 000 sous Bonaparte. Cette situation a créé, dès l'origine, ce qui est convenu d'appeler "l'émiettement communal". Phénomène français, il explique que notre pays dispose à lui seul d'autant de collectivités de base que l'ensemble de l'Europe occidentale.

Cette multitude était voulue par les constituants pour des raisons de centralisation (il est plus facile de dominer centralement si les pouvoirs périphériques sont faibles).

La nécessité d'une coopération entre les communes renaît dès 1837 (loi du 18 juillet) autorisant la création de commissions syndicales chargées de gérer les biens et droits indivis entre plusieurs communes (articles 70 et 71 de la loi).

C'est ainsi que sont nées les Commissions Syndicales que l'on connaît aujourd'hui.

❖ La situation de la montagne basque aujourd'hui:

La montagne Basque contribue fortement à l'image du Pays et à son attrait. C'est en effet un espace vivant où l'agriculture par son dynamisme maintient un paysage ouvert et propose des produits de qualité comme le fromage au lait de brebis, le vin d'Irouleguy, la viande de blonde d'Aquitaine...

Ce dynamisme qui trouve une partie dans l'attachement culturel des hommes à la terre a permis au département des Pyrénées Atlantique de développer une politique touristique de qualité et renommée, avec la contribution bien sûr, de la côte et de ses plages.

De plus, la société et l'économie bougent et mutent rapidement.

Ces mutations entraînent une approche du territoire différente. La concentration des gens en ville à proximité de la montagne et ses espaces "libres" entraînent un besoin d'évasion et de consommation de ces zones dès que le temps le permet, soit quasiment toute l'année dans notre département.

Si l'on superpose cela avec une agriculture, certes en mutation elle aussi notamment par une baisse de ses effectifs, mais encore dynamique, on arrive à des conflits d'usages, sans code de bonne conduite pour les gérer, sans médiateurs.

Sans médiateur ou presque, car les Commissions Syndicales sont là. Historiquement, elles ont eu ce rôle de médiation entre les différents acteurs qui évoluaient sur la montagne.

Pourtant le contexte est un peu différent et s'impose à elles aujourd'hui car le cadre de leurs interventions se modifie de façon naturelle et incontrôlable sans qu'elles aient forcément les moyens et les compétences de les assumer.

On ne gérait pas en effet, il y a vingt ans, des conflits naissant entre des éleveurs et des parapentistes, des chercheurs de champignons, des associations protectrices de l'environnement...

On ne constatait pas non plus à certaines périodes de l'année la présence d'autres acteurs sur les mêmes lieux comme pour les périodes des feux pastoraux.

Ces situations ont mis en exergue des "vides" dans la codification et la gestion d'une bonne conduite, dans les usages, dans les priorités et un manque de politique claire sur le devenir de notre montagne.

❖ Un accident pour une prise de conscience:

L'accident d'Estérençuby (écobuage) a commencé à mobiliser les acteurs autour de la gestion de la montagne. Un arrêté a d'abord été mis en place pour gérer de manière plus rationnelle cette pratique devant évoluer dans un contexte différent.

Puis quelques associations ont porté une réflexion devant le Conseil de Développement relative à la gestion de ces mêmes espaces.

Très vite, les différentes personnes associées à cette réflexion se sont rendues compte que l'espace n'était pas libre, mais qu'il était géré et qu'il avait des propriétaire ou des gestionnaires.

Les échanges ont également mis en avant que les activités de loisirs n'apportent pas aujourd'hui un équilibre à ce milieu.

Ce sont bien les activités agricoles et forestières qui l'apportent par un entretien du milieu au travers du pâturage des animaux, des travaux de fauchage et girobroyage, des entretiens de haies, des coupes forestières...

De plus ces activités maintiennent une richesse environnementale importante. Le gypaète barbu à besoin d'os et donc de cadavre d'animaux qui alimentent eux aussi le vautour fauve. Le géranium andresii se développe dans ce milieu...

A ce niveau là également, les Commissions Syndicales apportent une contribution importante. Leur gestion collective a permis d'équiper ces territoires en infrastructures mais également en équipements modernes afin de maintenir un tandem exploitation de plaine/montagne pérenne. Les travaux de routes et pistes, de captages, d'adduction d'eau, de rénovation ou de construction de cayolars... ont contribué fortement à la vie de ces lieux tels que nous les connaissons aujourd'hui.

Ces éléments ont clairement été identifié lors de l'audit patrimonial effectué par le cabinet d'étude "Echos de Villes" (confère ci après le résumé des conclusions de l'audit patrimonial – annexe 1).

- ❖ Est-ce que les Commissions Syndicales peuvent porter une charte de développement de la montagne et le désirent-elles?

La nécessité de repenser l'organisation de la montagne est bien identifiée par les élus y compris ceux des Commissions Syndicales. Le travail est cependant ardu et nécessite sûrement des moyens (humains, financiers et compétences) que ces structures n'ont pas aujourd'hui.

Dans cette optique, les Commissions ont souhaités faire appel à un cabinet d'étude afin de répondre à ces principales interrogations:

-est ce que les CS ont les moyens humains, financiers et les compétences de se lancer dans une telle démarche?

Une première étape a été réalisée sur la situation financière des quatre CS (confère résumé des conclusions du diagnostic financier – annexe 2).

Ce diagnostic fait apparaître une gestion saine. D'importants investissements ont été réalisés avec des aides il y a quelques années et l'on est davantage aujourd'hui dans une période de fonctionnement (entretien des équipements non aidé).

Le devenir est cependant incertain, notamment avec l'avenir incertain de la PHAE, la baisse des aides aux éleveurs en général, la non reprise du marché du bois, la diminution des produits de la chasse.

Ces produits domaniaux contribuaient à l'équilibre des budgets de chaque structure qui n'ont pas, et ceci est important, de dotation forfaitaire de fonctionnement là où les communes en bénéficient pour les mêmes missions.

Cette situation est préoccupante, car il sera difficile de maintenir les activités actuelles et de travailler également sur de nouvelles activités au travers de la charte.

La diversification et la valorisation des actions actuelles sont sûrement deux sources de revenus potentielles.

Ces voies peuvent se matérialiser si l'on prend en compte la montagne dans sa dimension complète, avec tous ses acteurs et toutes ses activités.

Au vu de l'étude financière et de l'audit patrimonial, il est apparu clairement aux élus que le travail que réalisaient les Commissions Syndicales contribuait déjà à un équilibre de la montagne et que la prise en compte de l'ensemble des paramètres serait un fait auquel les CS ne peuvent échapper sous peine de disparaître.

Le souhait des élus est donc aujourd'hui de s'investir dans la mise en place de cette charte et d'en effectuer le portage.

❖ La charte: un outil de gestion

La nouvelle gestion de la montagne, avec en clé de voûte le sylvopastoralisme passe très certainement par la mise en place d'une charte.

Cette notion n'apporte rien de fondamental au fonctionnement des Commissions Syndicales mis à part qu'elles s'ouvriront à plus d'acteurs et un territoire plus vaste avec bien sûr tout ce que cela entraîne.

Le séminaire réalisé par le cabinet avec les membres du comité de pilotage suivant cette étude (DDAF, Conseil Général, Conseil de Développement du Pays Basque et les 4 CS) a permis d'ébaucher un schéma fonctionnel et décisionnel de ce que pourrait être la charte (confère annexe 3).

Le document joint (rapport d'étude) explicite clairement les conditions du portage avec ses exigences qualité, les objectifs de la démarche et les compétences à acquérir.

Il nous paraît cependant important de rappeler quelques points:

-les CS en tant que gestionnaire d'un territoire indivis, qui n'est pas un territoire de libertés resteront décisionnaires des actions qui s'y dérouleront,

-ces décisions s'appuieront sur un binôme communauté des communes/commission syndicale dont le mode de fonctionnement est à penser et indispensable à la réussite d'une telle charte. Ce binôme est légitime puisqu'on rencontre dans les 2 structures des élus et diverses compétences,

-ce binôme est à même d'intégrer la phase de concertation des groupes d'acteurs et ainsi de mettre en œuvre dans des conditions optimales un schéma d'action partagé par tous,

-la charte n'est qu'un outil sur lequel on doit s'appuyer afin de trouver une gestion partagée, maintenant un équilibre, pérennisant le dynamisme de nos montagnes.

Remarques:

Il existe des exemples de fonctionnement entre commission syndicale et communauté des communes.

En Soule par exemple, les échanges sont nombreux en terme de tourisme, de développement économique et d'agriculture. Dans la pratique cela se concrétise par un pôle touristique auquel adhèrent la CS et la CC mais également l'OT et le SIVU. En matière de développement économique il existe un groupe de réflexion sur les énergies renouvelables dont la CS fait partie. Le partenariat va plus loin en matière d'agriculture puisqu'il existe une commission agriculture au sein de la CC dt fait partie la CS et une convention entre les 2 structures pour travailler sur des questions agricoles concernant l'ensemble de la vallée.

En Cize, une expérience va également être mise en place dans le domaine du tourisme.

Ces exemples montrent bien que des passerelles existent déjà, mais, que pour une certaine pérennité, un fonctionnement, ressemblant à un "cahier de relations" devrait être construit.

❖ "Inscription" au projet de territoire Pays Basque 2020

Le projet de territoire Pays Basque 2020 s'est donné 3 axes stratégiques:

- la réciprocité territoriale,
- la coopération transfrontalière,
- le développement durable.

Le projet de charte sur la montagne du Pays Basque répond parfaitement et entièrement à ses trois axes:

-Le maintien d'une montagne dynamique et vivante permettra aux citoyens de la cote de venir en montagne se reposer, s'aérer mais également acheter des produits du terroir. La mise en place d'objectifs communs mais également d'un code de bonne conduite amènera une sérénité sur ce milieu,

-Les échanges transfrontaliers pourront se développer au travers de projets communs allant du "simple" entretien des estives (écobuage) à des projets plus complexes,

-le développement durable est sûrement l'axe qui correspond exactement à la philosophie de la charte. Inscrire au Pays Basque une agriculture de qualité, garante de l'entretien des montagnes, proche du citoyen serait une réussite incontestable.

C'est donc dans le même esprit que la charte et le projet de territoire peuvent aller de l'avant.

La mise en place de cette charte nécessite cependant un travail important.

Le processus de préparation comprend trois étapes principales:

Etape 1:

Au terme d'un examen de documents supports comme le rapport du CDPB et les conclusions de l'intervention Echos de Villes-Mutadis, les CS décident d'initier un processus d'élaboration de la charte de la montagne basque. Cette première étape vise à permettre aux commissions syndicales de s'accorder sur les termes de référence du processus de préparation de la charte de la montagne basque: périmètre, acteurs, fonctions...

Etape 2:

Une étape de dialogue valléen pluraliste (concertation, décision) incluant:

- l'identification de principes d'action propre à la vallée,
- l'identification de principes d'action relevant de l'entité montagne basque.

Etape 3:

Une dernière étape de dialogue pluraliste (concertation, décision) au niveau de la montagne basque. Cette étape aboutit à la validation de la charte de la montagne basque;

Les différentes étapes sont suivies et évaluées par un comité de pilotage pluraliste dans la perspective des termes de référence établis lors de la première étape.

Ce processus nécessite donc un accompagnement partenarial et financier. Dans le calendrier pensé avec le bureau d'étude, ces 3 étapes pourraient se dérouler sur l'année 2007 et aboutir sur l'écriture de la charte.

Ces étapes pour l'élaboration de la charte vont nécessiter l'accompagnement de professionnels tout au long de l'année.

Nous prévoyons de vous présenter un prévisionnel précis (en terme de moyens financiers et moyens humains nécessaires) avant la fin de l'année 2006.

L'écriture de cette charte fera apparaître un ensemble de besoins auxquels le projet de territoire devra également répondre.

Nous prévoyons également une réunion avec les partenaires financiers dans les prochaines semaines afin qu'ils puissent s'engager sur le principe de cette charte.

Nous inscrivons donc dès à présent, cette charte au projet de territoire, car nous pensons qu'elle répond à une attente et un besoin fort pour une vraie réciprocité entre les habitants sur l'ensemble du territoire Pays Basque.

Annexes

- Résumé des conclusions de l'audit patrimonial
- Résumé des conclusions de l'audit financier
- Schémas décisionnel et fonctionnel de la Charte

Résumé des conclusions de l'audit patrimonial

Annexe 1

*Le système alliant les CS aux agriculteurs (avec l'aide des pouvoirs publics) est responsable du maintien de pratiques humaines, pastorales et de loisirs (chasse, pêche) exceptionnelles dans une montagne aux grandes richesses naturelles encore aujourd'hui. Ce système reposait sur une « gestion en bien commun », qui, au prix d'accords ancestraux, de pratiques de médiation et de temps passé très importants, garantissait **la paix** dans les montagnes.*

L'apparition d'acteurs extérieurs a fait éclater le système de régulation politique et apporte aujourd'hui peu de contribution financière à un système d'utilisation et d'entretien de la montagne qui a un coût. La réalité d'un espace privé à usage professionnel se heurte à la vision d'un espace sauvage et libre... Pourtant, ces activités pastorales et touristiques pourraient être parfaitement complémentaires et bienvenues dans un contexte de déclin démographique et économique de la montagne. Cette ouverture a cependant été subie jusqu'à maintenant par les acteurs de la montagne.

L'enjeu d'une CMB est donc d'anticiper, structurer, maîtriser et valoriser cette ouverture. Cela appelle à une nouvelle forme de gouvernance, car les acteurs locaux ne sont plus entre eux.

Si rien n'est fait, la vitalité exceptionnelle de la montagne basque a toutes les chances de s'atténuer. L'usage agricole de la montagne continuera à s'affaiblir et à se dégrader en qualité, s'accompagnant d'un moindre entretien de la montagne. La qualité des relations entre les acteurs continuera à se dégrader, les conflits d'usage se multiplieront, entraînant des problèmes de responsabilité lourds. C'est en fait la « qualité totale » de la montagne qui est en jeu. Les CS pourront subsister mais sans capacité de gestion et d'aménagement de la montagne.

La menace la plus fortement identifiée est certainement d'ordre politique, par la perte de pouvoir progressive des acteurs locaux sur leur avenir, et la perte de pouvoir pure et simple sur le devenir de la montagne.

*Cette **montagne vivante et entretenue** constitue cependant **un patrimoine commun** à l'ensemble des parties prenantes. Un projet commun est donc possible, qui resitue les objectifs, le rôle de chacun dans le territoire, fixe les règles de la construction des propositions et de la décision.*

Il est souhaité par une grande majorité d'acteurs que les CS se saisissent de ce rôle. Les conditions en sont :

- *qu'elles en aient la volonté (ce qui ne semblait pas acquis en début d'étude)*
- *qu'elles soient affirmées et soutenues dans leur rôle par les pouvoirs publics qui pourraient y voir une forme intéressante de gestion en commun de la qualité de la montagne*
- *qu'elles se tournent vers la perspective générale du développement de la montagne*
- *que le dialogue se fortifie entre les CS et les CC, qui ont la légitimité de la décision sur l'ensemble de la montagne, et s'organise avec les professionnels ainsi que la société civile, qui doivent expliciter leur demande.*

Aucune nouvelle structure n'est souhaitée dans la perspective d'une charte. La poursuite d'une « gestion en commun » est privilégiée au détriment d'une « gestion collective » qui imposerait la création d'un acteur tiers à qui serait délégué une responsabilité.

Résumé des conclusions du diagnostic financier

Annexe 2

Le diagnostic économique et financier de la situation de quatre CS de la montagne basque a permis d'identifier une gestion saine contribuant à la vitalité économique de la montagne Basque (pastoralisme, forêt, tourisme) sans endettement excessif.

Cette vitalité économique des CS repose largement sur l'originalité de leur mode de fonctionnement. Leur capacité à mobiliser de la main d'œuvre autour d'un bien commun en constitue un élément significatif.

La phase extrêmement active d'investissements pour l'aménagement de la montagne basque en équipements nécessaires aux activités agricoles (notamment pastorales) devrait bientôt se terminer. Une augmentation parallèle des besoins d'entretien devrait accompagner, sans néanmoins la compenser, cette baisse tendancielle des dépenses d'investissement.

La baisse des ressources des CS constitue une menace réelle pour elles. L'affaiblissement des CS pourrait affecter l'ensemble de la filière agropastorale locale si elle devait se répercuter par une augmentation des charges supportées par les éleveurs pour l'utilisation des pâturages.

Face à ce risque, plusieurs voies peuvent être investiguées. Les démarches entreprises par les CS (notamment à travers la Fédération Nationale des CS) pour sécuriser et pérenniser les aides versés par les pouvoirs publics, notamment par l'Etat au titre du soutien à l'agriculture de montagne, constitue une première voie.

Les expériences de développement économique menées par les CS en constituent une deuxième. Ainsi, la diversification des activités des CS de Soule et d'Ostabarret est identifiée comme un élément essentiel de leur développement sur le long terme.

Schéma décisionnel de la Charte

Annexe 3

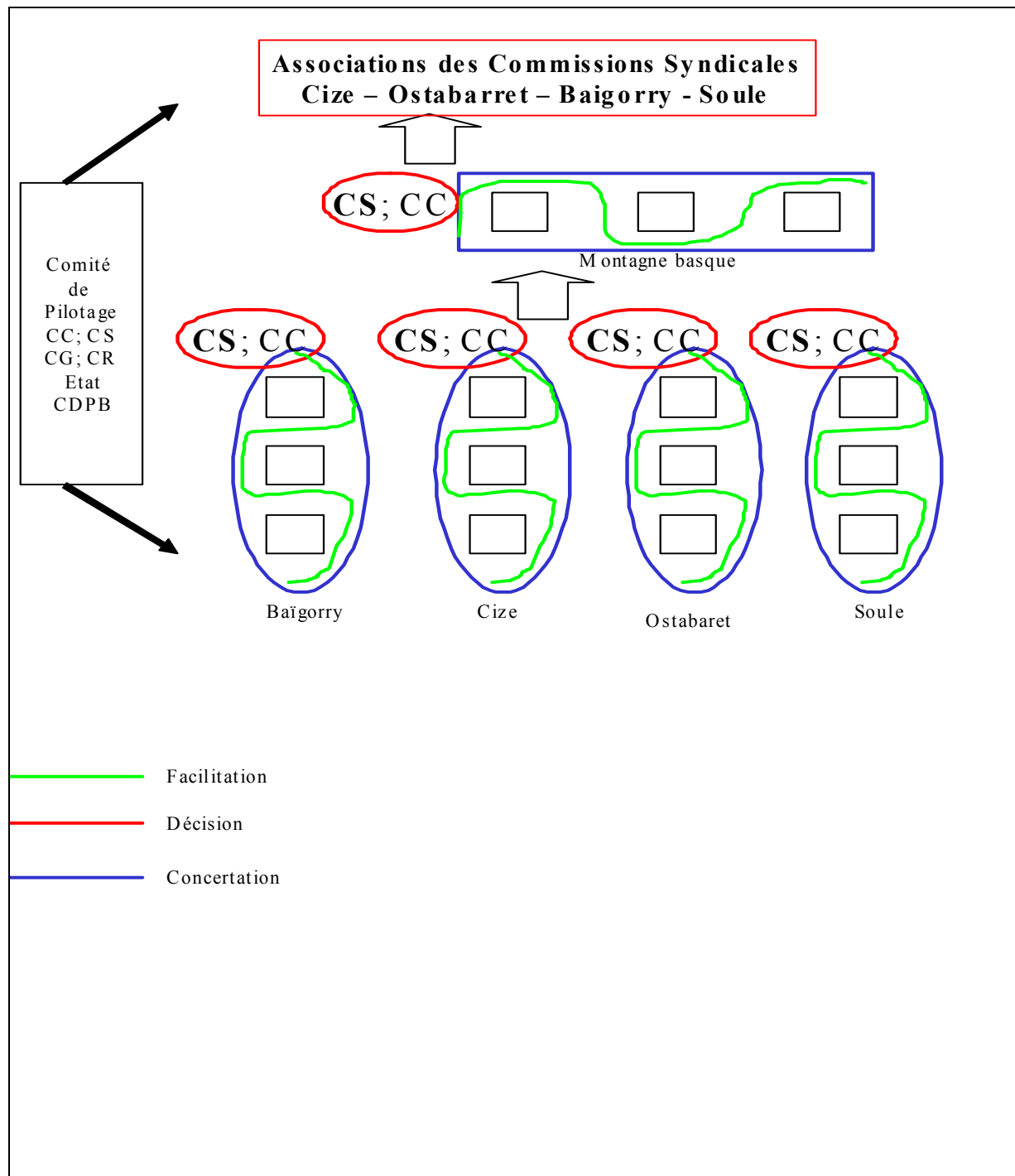


Schéma fonctionnel de la Charte

Annexe 3

