



# SCHEMA INTERREGIONAL D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DU MASSIF DES PYRENEES



**VERSION ADOPTEE PAR LE COMITE DE MASSIF DES PYRENEES : OCTOBRE 2013**

**VERSION APPROUVEE PAR LES CONSEILS REGIONAUX :  
AQUITAINE, LE 16 DECEMBRE 2013  
LANGUEDOC-ROUSSILLON, LE 20 DECEMBRE 2013  
MIDI-PYRENEES, LE 20 DECEMBRE 2013**



# SOMMAIRE

**Introduction** : un schéma de Massif pour un nouveau partenariat pyrénéen

---

<b>I. LES PYRENEES, UN POTENTIEL D'ATTRACTIVITE A CONSOLIDER</b>	<b>7</b>
1.1 Le Massif des Pyrénées	7
1.2. La démographie pyrénéenne	9
1.3. Les emplois et l'économie du Massif	19
1.4. Les ressources des collectivités et des ménages	55
1.5. Des obstacles persistants à la coopération transfrontalière	58
1.6 La gestion de l'espace et du foncier	63
1.7 Le patrimoine culturel et environnemental du Massif	71
<b>II. LES 4 EVOLUTIONS MAJEURES</b>	<b>77</b>
2.1. Les changements climatiques	77
2.2. Le grand tournant énergétique	82
2.3. Un paysage socioéconomique et socioculturel en mutation	84
2.4. De nouvelles politiques territoriales	86
<b>III. LES 3 AXES STRATEGIQUES</b>	<b>89</b>
Axe 1 : dynamiser la vie économique et sociale du Massif	91
Axe 2 : conforter les Pyrénées comme patrimoine d'exception	121
Axe 3 : Tirer parti de la dimension internationale des Pyrénées	143
<b>IV. LA STRATEGIE DE MISE EN ŒUVRE</b>	<b>147</b>
4.1. Les Pyrénées changent d'horizon	147
4.2. Les conditions du changement	148
4.2.1 La gouvernance	148
4.2.2 L'innovation	150
4.2.3 Le management environnemental et patrimonial	151
4.2.4 L'ingénierie et la formation	151
4.3. Les perspectives et conclusions du schéma de Massif	153

Le schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif des Pyrénées, prévu par la loi montagne, porte sur l'ensemble de la zone de massif des Pyrénées françaises qui s'étend sur une partie des trois régions Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées et Aquitaine.

Son élaboration s'est déroulée de début 2012 à fin 2013. Elle est le fruit d'un travail partenarial piloté par le comité de massif.

---

## **UN SCHÉMA DE MASSIF POUR UN NOUVEAU PARTENARIAT PYRENEEN**

---

Le schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif des Pyrénées, prévu par la loi Développement des Territoires Ruraux du 23 février 2005, porte sur la totalité de la zone de Massif des Pyrénées françaises, couvrant une partie des trois régions Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon. Son élaboration initiale, jusqu'à sa première approbation le 11 décembre 2006 par le comité de Massif, avait eu lieu au cours des deux années 2005 et 2006, et fut le fruit d'un travail piloté par la commission permanente du comité de Massif.

Comment fallait-il, à partir de la situation actuelle des Pyrénées et des évolutions qui pèsent sur leur avenir, réorienter le contenu de ce schéma ? Telle fut la toile de fond et la préoccupation première de cette actualisation et de cette refonte. Celle-ci a mobilisé, en 2012-2013, les instances de Massif (commission permanente et comité de Massif), les membres du groupe transversal « cohérences et prospective » et de plusieurs groupes de travail thématiques, les services des collectivités et de l'Etat associés ainsi que les contributions et participations issues d'un site internet dédié. Il est à noter également la production en 2012 d'un « atlas en ligne » des Pyrénées, sous l'égide de l'APEM (assemblée pyrénéenne de l'économie de montagne), qui donne accès à de multiples données actualisées (reprises pour certaines dans les chapitres suivantes) à l'adresse suivante : <http://www.sig-pyrenees.net>.

### **SIGNIFICATION DU SCHEMA ET PARTI PRIS STRATEGIQUE**

La logique générale du schéma s'appuie sur quatre principes :

#### **Une préparation au long terme**

Le schéma de Massif 2006, avait été élaboré en référence à **un horizon explicite 2025**, également retenu dans la rédaction révisée 2012-2013. Les Pyrénées seront exposées d'ici là à plusieurs perturbations externes, évoquées par ailleurs (climat, énergie, évolutions économiques et socioculturelles, refonte des politiques publiques), dans des circonstances et des délais encore incertains mais qui s'imposeront peu à peu comme structurels. Leurs conséquences seront certainement importantes, ce qui conduit à considérer le temps du schéma comme un temps de préparation et de mise en condition du Massif pyrénéen pour que celui-ci se soit assez largement adapté, lorsque ces perturbations produiront pleinement leurs effets. Cette perspective d'anticipation doit être présente dans les stratégies définies par le schéma, en même temps que le soutien et l'adaptation des dynamiques en cours dans le Massif.

#### **Un sens pour l'ensemble du Massif**

Le schéma interrégional est élaboré en prenant en considération ce qui a du sens au niveau de l'ensemble du Massif. Il n'a pas pour rôle de déterminer les objectifs et les actions qui fixeront l'avenir de chacune des entités territoriales qui le constituent : chaque vallée, chaque intercommunalité, chaque organisation collective a le choix de son avenir. Par contre, le schéma n'aurait pas de sens s'il n'était, dans le respect des choix des acteurs locaux, qu'une compilation de leurs projets faisant ressortir leurs « points communs » comme constitutifs d'une pseudo unité, voire d'une identité, du Massif. La perspective du schéma est autre ; elle a pour but de dégager des enjeux et des actions qui ne trouvent leur signification qu'à l'échelle du Massif, au vu d'opportunités exploitables par des projets locaux et grâce à des moyens spécifiques.

#### **Une position de partenaire, une logique de réciprocité et d'échange**

Les Pyrénées ne sont plus caractérisées par une dynamique économique et démographique régressive, comme cela fut longtemps le cas au cours de la seconde moitié du siècle dernier : des dynamiques, endogènes et exogènes, y sont aujourd'hui à l'œuvre, qui en font un territoire largement intégré dans l'ensemble national et européen. Si les problématiques de compétitivité sont majeures (et questionnent donc davantage la pertinence des mécanismes traditionnels de solidarité), il n'en demeure pas moins que les disparités de revenus demeurent importantes dans le Massif et que la « décroissance productive » (diminution continue des actifs du secteur primaire agricole et du secteur secondaire industriel) y reste la règle générale, comme le révèlent les

données de l'observatoire des Pyrénées. Aussi, si le développement du Massif devra reposer à l'avenir sur le principe d'échanges réciproques et renforcés avec le monde extérieur, les stratégies de compensation méritent d'y être maintenues, au bénéfice des secteurs, productions et services les moins compétitifs compte tenu des handicaps objectifs de la montagne.

## La combinaison de plusieurs échelles territoriales

Le schéma exprime des stratégies qui trouvent leur sens à l'échelle du Massif, territoire interrégional de montagne. Il sert les projets locaux de développement sans se substituer aux intentions du terrain mais en s'intéressant à ce qui facilite leur cohérence et aux conditions de leur bonne réalisation. Par ailleurs, le schéma constitue une plateforme de convergence avec les actions définies aux niveaux territoriaux plus vastes.

Établi pour un territoire interrégional, le schéma prend en considération le fait que plusieurs échelles territoriales, non réductibles l'une à l'autre, ont une pertinence et une légitimité qui justifient des stratégies différenciées. L'enjeu du schéma est de mettre en exergue les « bénéfiques » de chacune de ces échelles, dans un jeu gagnant-gagnant, en trouvant les bonnes convergences avec les logiques des entités partenaires. Réussir à combiner les logiques des différentes échelles territoriales est un pari essentiel du schéma. En expliciter les enjeux clarifiera les termes des négociations avec les instances correspondantes, à chaque échelle territoriale.

## FONCTIONS ET FINALITES DU SCHEMA

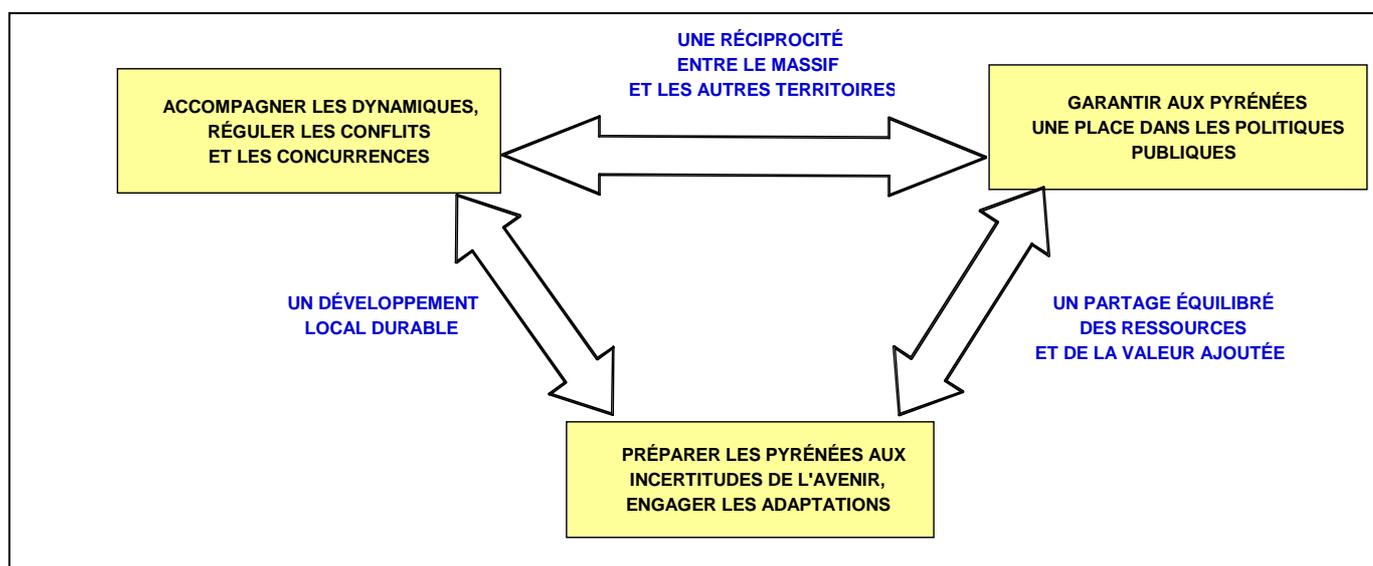
Compte tenu de ces options, le schéma interrégional de Massif remplit trois fonctions essentielles :

- accompagner les dynamiques en cours (en les amplifiant ou en les adaptant, selon leurs impacts et dans la mesure où elles ne sont pas en contradiction avec les orientations du schéma) et réguler les concurrences néfastes,
- garantir aux Pyrénées une place identifiable et reconnue dans les politiques publiques,
- préparer le Massif aux principales incertitudes de l'avenir et engager les processus d'adaptation souhaitables.

Ces fonctions sont au service de trois finalités :

- mettre en œuvre un processus de développement local durable,
- maintenir un partage équitable des ressources et des valeurs ajoutées induites par leur valorisation,
- placer sur le registre de la réciprocité les rapports entre le Massif et les autres territoires.

### Schéma : fonctions et finalités du SIAM

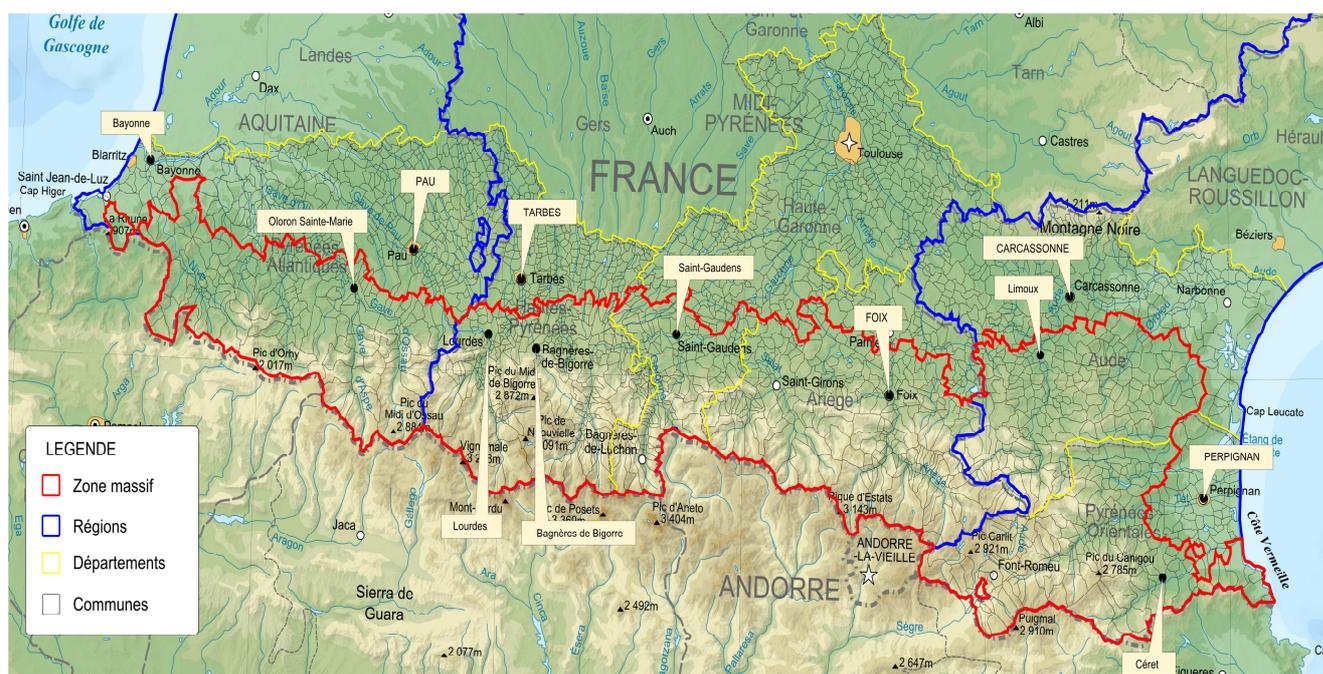


# I. LES PYRENEES UN POTENTIEL D'ATTRACTIVITE A CONSOLIDER

## 1.1. LE MASSIF DES PYRENEES

Le Massif des Pyrénées, du point de vue géographique, s'étend sur 3 États (Andorre, Espagne et France), avec un double débouché maritime, sur l'Océan Atlantique et la Méditerranée. Le Massif connaît aussi, mais côté français uniquement, une délimitation officielle : ce second zonage inclut les principales villes de piémont (Oloron, Lourdes, Bagnères-de-Bigorre, Lannemezan, Saint-Gaudens, Saint-Girons, Foix, Limoux, Prades...) et s'étend sur 18 176 km<sup>2</sup> qui recouvrent, entièrement ou partiellement, 1 183 communes, 88 EPCI, 6 départements et 3 régions.

### ZONAGES ADMINISTRATIFS DU MASSIF DES PYRENEES



Ce zonage « Massif » s'appuie sur une réalité physique (topographique), traduite dans un décret ministériel de 2004. La zone Massif représente 20 % de la Haute-Garonne, plus de 40 % de l'Aude et des Pyrénées-Atlantiques, et plus de 70 % de l'Ariège, des Hautes-Pyrénées et des Pyrénées-Orientales ; en cumulé, la superficie du massif représente plus de 50% des six départements. A l'échelle des régions, la taille du territoire pyrénéen est en revanche moins notable (un gros sixième toutefois de l'étendue cumulée de l'Aquitaine, de Midi-Pyrénées et de Languedoc-Roussillon).

Département	Superficie (km <sup>2</sup> )	Superficie dans le Massif (km <sup>2</sup> )	Superficie relative par rapport au département	Superficie relative par rapport au Massif
Ariège	4 890	4 011	82%	22%
Aude	6 139	2 706	44%	15%
Haute-Garonne	6 309	1 429	23%	8%
Pyrénées-Atlantiques	7 645	3 705	48%	20%
Hautes-Pyrénées	4 464	3 113	70%	17%
Pyrénées-Orientales	4 116	3 167	77%	17%
<b>TOTAL</b>	<b>33 563</b>	<b>18 131</b>	<b>54%</b>	<b>100%</b>

D'un point de vue démographique, les proportions changent ; à l'exception de l'Ariège, la population vivant dans le Massif est plus faible que la population départementale vivant en dehors.

Département	Population (2009)	Population dans le Massif (2009)	Population relative par rapport au département	Population relative par rapport au Massif
Ariège	151 117	95 518	63%	19%
Aude	353 980	50 031	14%	10%
Haute-Garonne	1 230 220	59 556	5%	12%
Pyrénées-Atlantiques	650 356	101 852	16%	20%
Hautes-Pyrénées	229 670	88 993	39%	17%
Pyrénées-Orientales	445 890	113 855	26%	22%
<b>TOTAL</b>	<b>3 061 233</b>	<b>509 805</b>	<b>17%</b>	<b>100%</b>

Cette situation s'explique notamment par le fait que le Massif pyrénéen ne contient aucun pôle urbain majeur, à la différence de certains autres massifs (Alpes et Massif Central en particulier), les villes les plus peuplées étant Lourdes (15 797 habitants), Saint-Gaudens (12 142 habitants), Oloron-Sainte-Marie (11 877 habitants), Limoux (10 365 habitants) et Foix (10 167 habitants). Toutefois, les principaux pôles urbains de proximité (Toulouse, Perpignan et, dans la partie occidentale, Biarritz-Bayonne et Pau) ont contribué à un regain d'attractivité du Massif au cours des 10 dernières années.

### • Le cas particulier des unités urbaines

La notion d'unité urbaine repose, pour l'INSEE, sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants ; elle réunit ainsi un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) et comptant au moins 2000 habitants.

La dynamique des petites villes pyrénéennes (ou unités urbaines dépassant 5000 habitants), qui rassemble un peu moins de 30 % des habitants du Massif, obéit depuis 1968 à des logiques d'évolution longtemps marquées par la diminution de leur population, du fait notamment de la fermeture ou du déclin d'établissements industriels traditionnellement présents au sein de ces unités. Leur situation s'est toutefois redressée depuis le début du siècle, comme en témoigne l'accroissement de la population cumulée de ces petites villes, passée en 10 ans de 140 000 habitants environ à près de 145 000 habitants.

Unités urbaines	Population 1968	Population 1999	Population 2009
Quillan	5 041	3 889	3 712
Limoux	12 007	11 762	12 753
Prades	7 887	8 562	9 305
Lavelanet	9 151	7 870	7 605
Foix	12 752	13 571	14 647
Saint-Girons	10 967	9 514	9 922
Bagnères-de-Luchon	5 126	4 407	4 204
Saint-Gaudens	13 548	14 780	15 477
Bagnères-de-Bigorre	15 460	13 256	13 378
Lannemezan	8 680	6 138	5 789
Lourdes	19 600	17 710	18 033
Oloron	16 870	16 691	16 972
Mauléon	7 808	6 700	6 597
Hasparren	5 048	5 480	6 142
Total	149 945	140 330	144 536

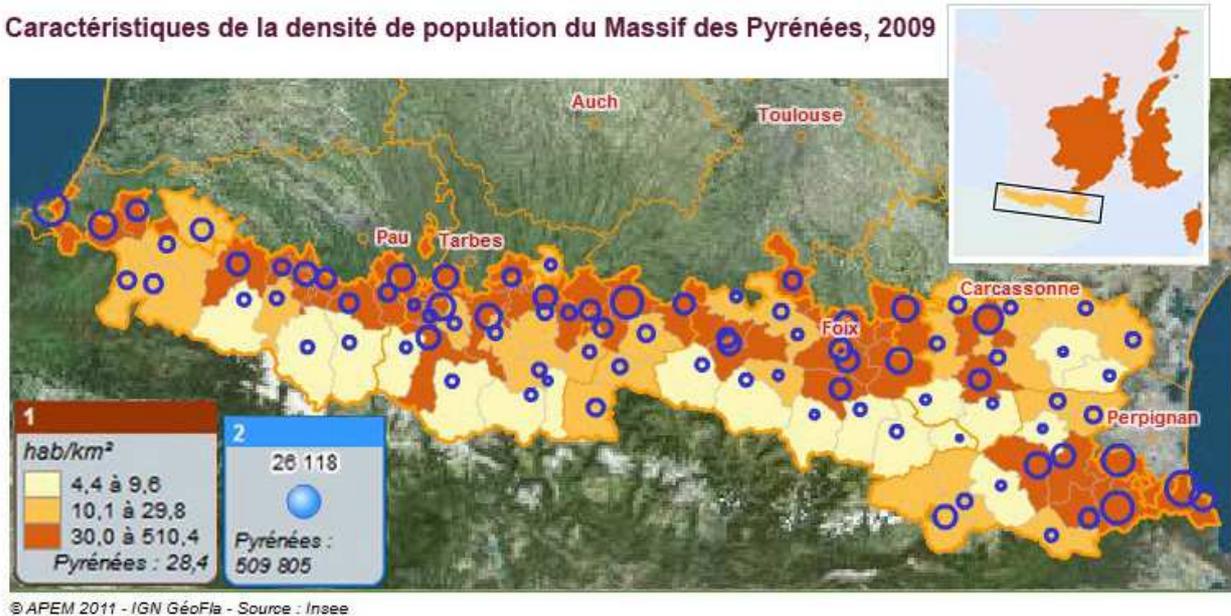
## 1.2. LA DEMOGRAPHIE PYRENEENNE

- **Une densité dans le piémont qui rejoint la moyenne nationale ; des hautes vallées inégalement peuplées**

En 2009, le massif compte 509.805 habitants et **une densité moyenne de 29,3 habitants au km<sup>2</sup>**, avec un minimum de 4,4 pour le canton de Quérigut (Ariège) et un maximum de 502,7 pour le canton-ville de Foix.

Si cette densité moyenne est la plus élevée depuis 1968, elle reste cependant faible comparée à la France métropolitaine (100 hbts/km<sup>2</sup>) et aux autres massifs (Massif Central : 46,1 hbts/km<sup>2</sup>, Alpes : 66,5 hbts/km<sup>2</sup>), et est caractéristique d'un espace de faible densité<sup>1</sup>.

### Caractéristiques de la densité de population du Massif des Pyrénées, 2009



Les zones les plus peuplées sont situées en bordure du Massif et aux environs des pôles urbains. Elles ont une densité comparable à la moyenne nationale (en foncé sur la carte).

Les hautes vallées présentent des profils plus contrastés. Elles demeurent globalement peu peuplées, avec des espaces désertifiés (en clair sur la carte), hormis les zones littorales et certaines zones frontalières, plus densément habitées.

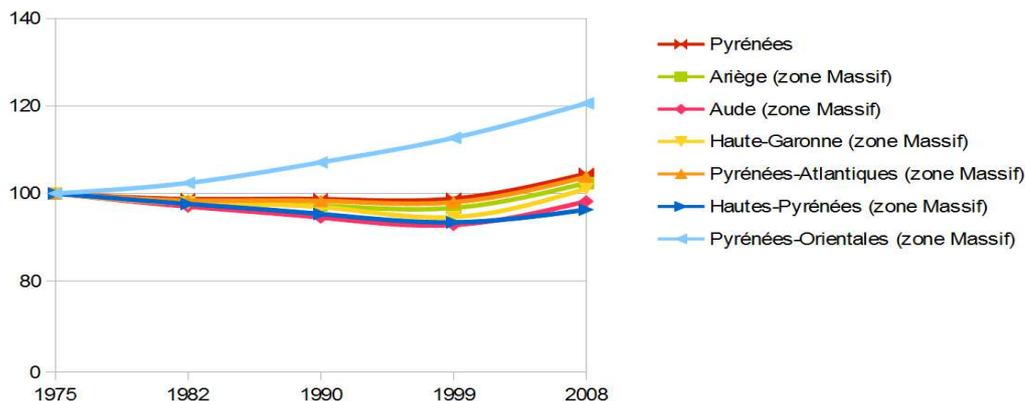
Plusieurs dynamiques sont à l'œuvre et continuent de modifier ce paysage, même si ces écarts ne s'expliquent pas de la même façon pour l'ensemble des cantons du Massif.

- **Des évolutions dans le sillage du dynamisme démographique sud-français**

L'évolution de la démographie pyrénéenne s'inscrit depuis une bonne décennie au moins dans celle, plus générale, de la démographie dynamique d'une large part de la moitié Sud de la France.

<sup>1</sup> L'Insee qualifie aujourd'hui d'**espaces de faible densité** ceux qui comptent moins de 30 hab./km<sup>2</sup>, proposant une sous-catégorie, celle des **espaces désertifiés** où la densité est inférieure à 10 hab./km<sup>2</sup>.  
Source : <http://territoires2040.datar.gouv.fr>

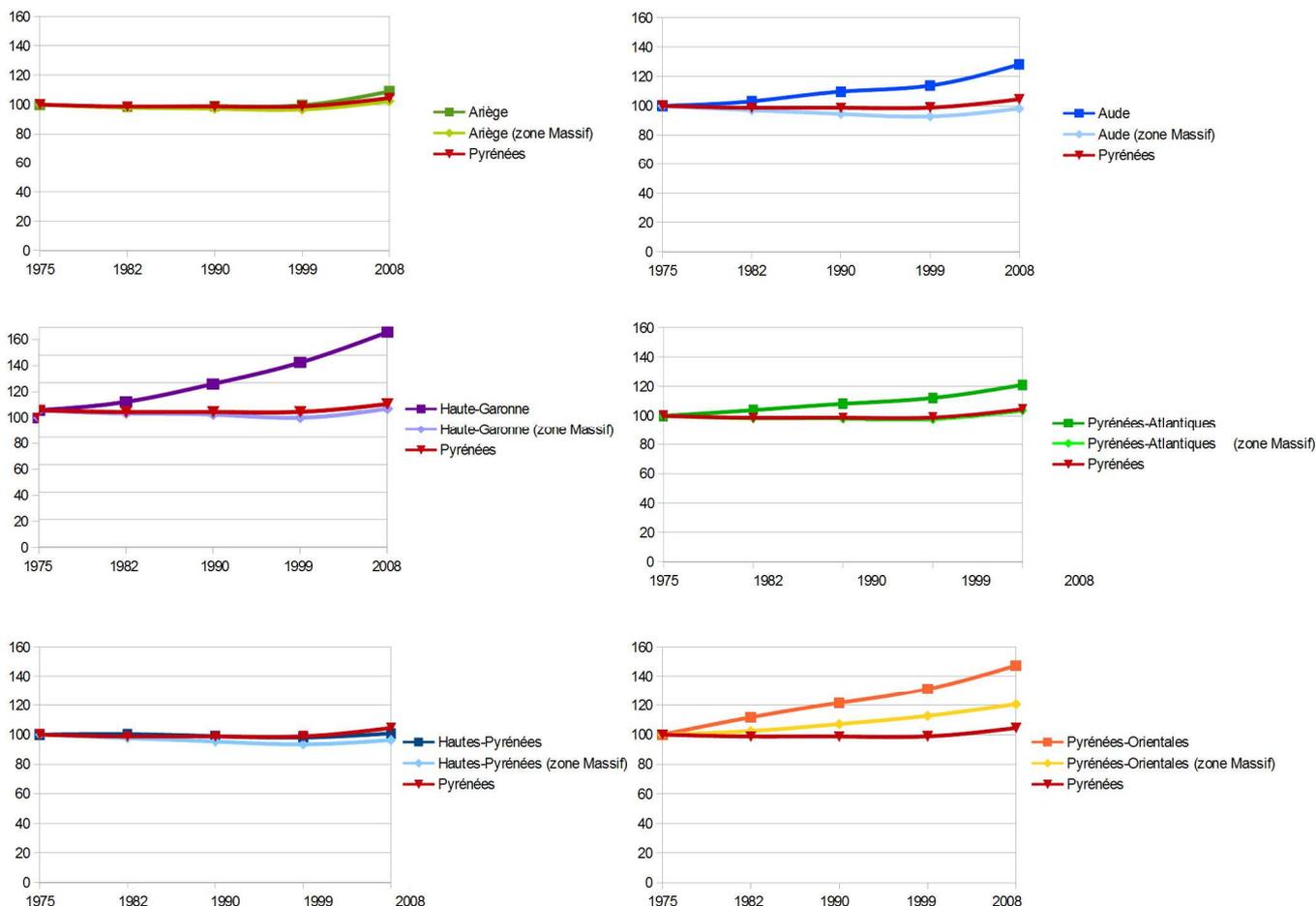
### Evolution de la population des Pyrénées par département (base 100)



Source : Insee 2008, traitement APEM 2013

Si le regain démographique est évident sur la zone Massif, dans chaque département, on constate que les situations sont cependant contrastées.

### Evolution de la population dans les départements des Pyrénées entre 1975 et 2008 (base 100)



Source : Insee 2008, traitement APEM 2013

Les Pyrénées-Orientales sont le département où la population a proportionnellement le plus progressé au cours des dernières décennies, avec une croissance importante sur la zone Massif, bien supérieure à celle des Pyrénées dans leur ensemble mais bien inférieure cependant à celle du département.

L'Aude, la Haute-Garonne et les Pyrénées-Atlantiques présentent une situation différente : la croissance démographique, forte sur ces 3 départements depuis 1975, a peu impacté la zone Massif malgré un léger regain récent.

Enfin, à l'instar de l'évolution des Pyrénées, après avoir été longtemps stable ou en baisse ces dernières décennies, la zone Massif des départements de l'Ariège et des Hautes-Pyrénées a connu un réel rebond démographique au cours de la dernière décennie.

## • Une variété de comportements démographiques

### Soldes de population dans les Pyrénées

	1968-1975	1975-1982	1982-1990	1990-1999	1999-2008
solde naturel	-9 401	-16 354	-17 728	-20 474	-18 394
solde migratoire	-1 972	10 057	17 497	21 189	46 009

Un solde naturel fortement négatif depuis 1968 a contribué à dépeupler le Massif avant que la tendance ne s'inverse à la fin du siècle dernier. Depuis la période 1975-1982 les arrivées dans le Massif sont plus nombreuses que les départs et la confirmation de ce retournement majeur pour les Pyrénées corrige les effets du déficit naturel : depuis 1990-1999 le solde migratoire compense le déficit naturel, bien que ce dernier se soit encore aggravé.

Longtemps l'apport migratoire a profité essentiellement à la partie orientale du Massif. Ce n'est plus le cas désormais. Depuis une décennie en effet, l'ensemble des départements du Massif en bénéficie. Cependant, si certains cantons (15 %), notamment ceux situés dans le piémont et à proximité des pôles urbains, conjuguent une forte attractivité et un solde naturel positif, caractéristique d'un rajeunissement de la population, dans la grande majorité des cantons pyrénéens, la croissance de population dépend de leur attractivité :

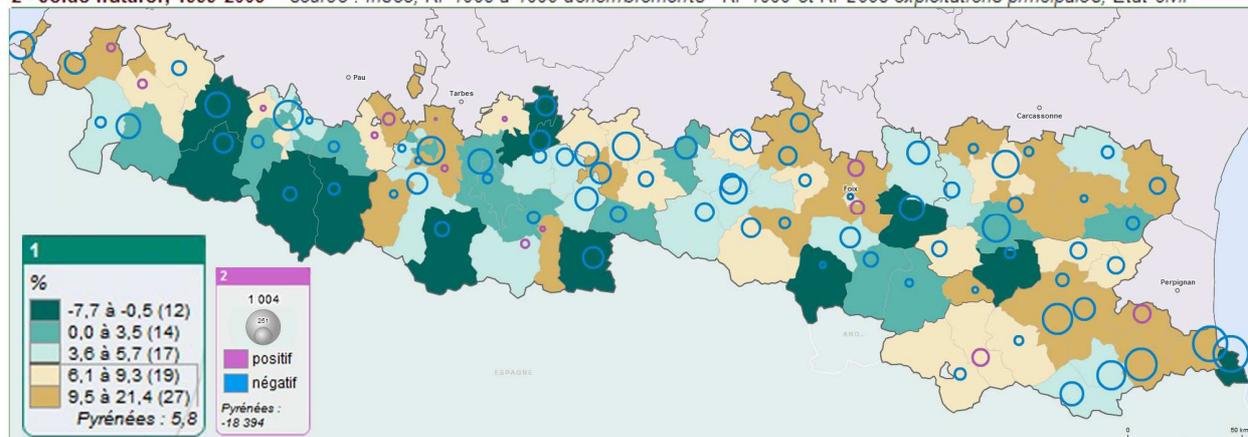
La carte ci-dessous permet de faire apparaître les dynamiques à l'œuvre :

- 13 % des cantons ont perdu de la population entre 1999 et 2008 ; ces cantons (en vert foncé sur la carte), généralement situés en haute-montagne ou à proximité de cantons très attractifs (en marron sur la carte), présentent un solde naturel négatif souvent très élevé ;
- 55 % des cantons, situés aux extrémités du Massif et dans le piémont, gagnent de la population (en marron), malgré un solde naturel fortement négatif (grands cercles verts) ;
- 15 % des cantons (dont 3 cantons situés en haute montagne : Mont-Louis dans les Pyrénées-Orientales, Bordères-Louron et Vielle-Aure dans les Hautes-Pyrénées) présentent un solde naturel positif.

### Variation de la population comparée au solde naturel

1 - taux de variation de la population, 1999-2008 - source : Insee

2 - solde naturel, 1999-2008 - source : Insee, RP1968 à 1990 dénombremments - RP1999 et RP2008 exploitations principales, Etat civil



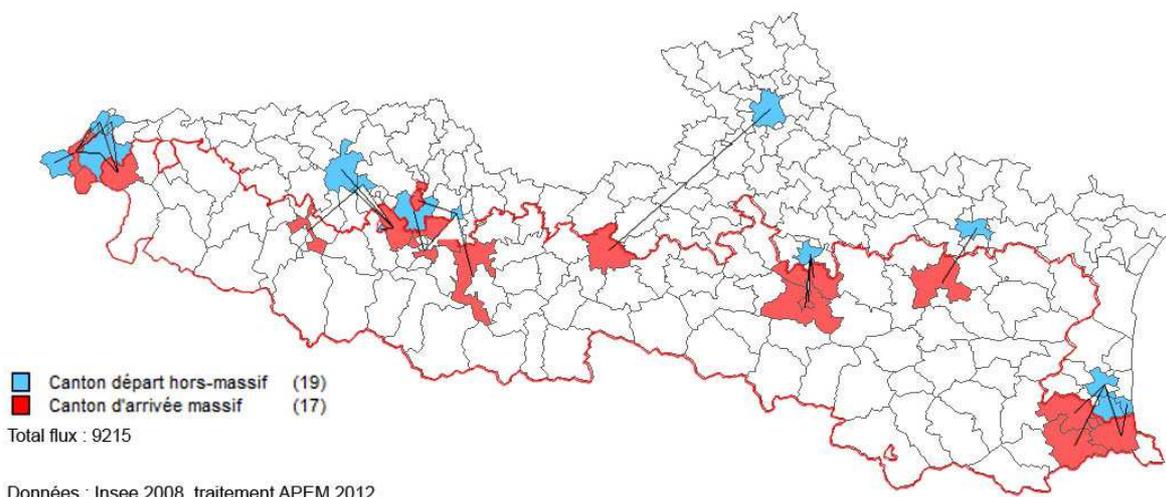
© APEM 2011 - IGN GéoFlis - Le Massif des Pyrénées par cantons

Les gains de population dans l'ensemble du massif depuis 1990 ne doivent pas masquer la continuité de la perte d'habitants depuis 18 ans dans certains cantons :

- en zone de piémont, elle s'explique par le vieillissement qui se traduit par un solde naturel fortement négatif : Mauléon-Licharre (64) et Galan (65) ;
- en haute plus montagneuse, elle résulte d'un solde migratoire particulièrement faible (Tardets-Sorholus, Lavelanet et Axat), ou même négatif (Vicdessos et Luz-Saint-Sauveur).

Ces soldes révèlent ainsi la fragilité de certains territoires qui jouxtent toutefois des zones beaucoup plus attractives.

**Cantons du massif pyrénéen gagnant des actifs de cantons situés hors-massif par les déplacements domicile-travail en 2008**



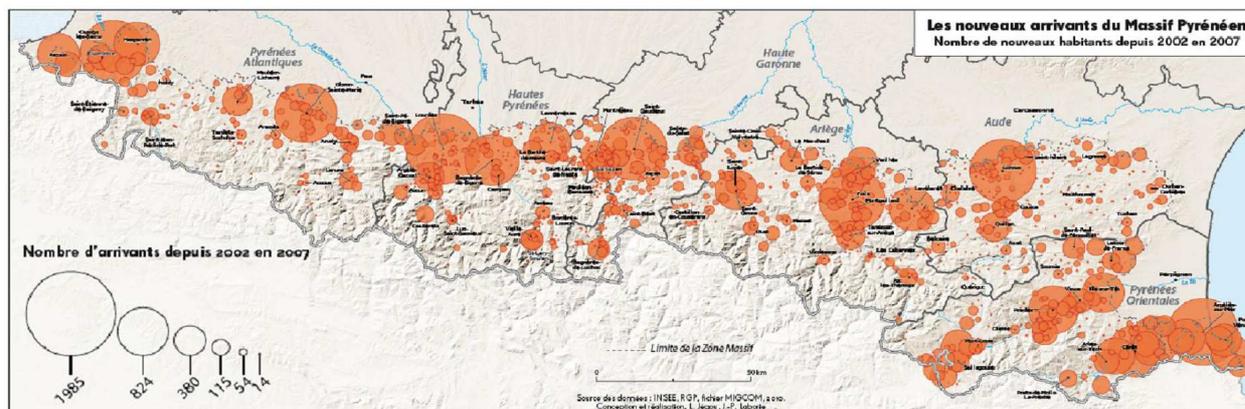
## • Un processus d'étalement urbain en faveur des bourgs du piémont

Depuis les années 1990, la zone Massif regagne des habitants grâce à un afflux de population dans les villes du piémont. L'étude<sup>2</sup> « Les nouveaux arrivants du Massif des Pyrénées, analyse des populations installées depuis 2002 », livre des éléments pour comprendre ces dynamiques d'attraction :

- Les nouveaux arrivants viennent de toute la France, mais principalement de Toulouse et des villes situées à la périphérie du Massif (Biarritz, Bayonne, Pau, Tarbes, Carcassonne, Perpignan). Cette population quitte les villes pour des espaces proches, dont une partie est située en zone Massif : **il s'agit d'un processus d'étalement urbain.**

- Les nouveaux arrivants s'installent préférentiellement dans les villes et leurs périphéries situées dans le piémont, ainsi qu'aux extrémités du Massif et dans les têtes de vallée, sans différence entre celles dotées de grands axes de communication et les autres.

**Lieux d'installation des nouveaux arrivants dans le Massif pyrénéen entre 2002 et 2007**



Source : Etude de L. Jégou et J.-P. Laborie

<sup>2</sup> Jean-Paul Laborie et Laurent Jégou, Université de Toulouse-Le Mirail, Février 2011

Ces lieux d'installation correspondent à des territoires de la zone de Massif où des actifs domiciliés ailleurs viennent pour travailler.

La carte ci-dessous représente les effectifs de trajets journaliers entre domicile et lieu de travail dans les cantons où ce flux de personnes est supérieur ou égal à 100 (l'information n'étant pas disponible en-dessous de cette limite, de nombreux cantons ne sont pas renseignés). Les cantons du Massif qui accueillent quotidiennement plus de cent travailleurs résidant dans des cantons localisés en dehors du Massif sont coloriés en rouge, ceux qui fournissent un effectif de plus de cent actifs se déplaçant pour travailler hors du Massif sont coloriés en bleu.

- **Une population âgée, mais une dynamique de rajeunissement**

Le tableau suivant établit une comparaison entre la France et le Massif, selon la part des différences catégories d'âge. Il met en évidence le déficit des classes de jeunes, particulièrement accentué pour les 15-29 ans, et la forte surreprésentation des personnes de plus de 60 ans et surtout de plus de 75 ans (pour laquelle l'écart est de cinq points). **Le fort effectif de la population très âgée est une caractéristique essentielle de la démographie des Pyrénées.**

En comparaison avec la France, le Massif pyrénéen est en déficit de jeunes actifs, au profit d'une population retraitée qui constitue un tiers de sa population (31,1 % contre 21,9 % pour la France entière en 2008).

Tableau récapitulatif 2009

tranches d'âges	population	% Pyrénées	% France
0-14 ans	76 827	15,1	18,5
15-29 ans	66 976	13,1	18,7
30-44 ans	92 140	18,1	20,3
45-59 ans	112 126	22	20,2
60-74 ans	92 370	18,1	13,6
75 ans et plus	69 371	13,6	8,7
Total	509 810	100	100

source : Insee, RP exploitation principale

Cette pyramide des âges a des conséquences directes sur le dynamisme économique du territoire : quel que soit le secteur d'activité, l'âge moyen des chefs d'entreprises du Massif est élevé. La moyenne d'âge des exploitants agricoles du Massif est de 50 ans, et la majorité des plus de 60 ans n'a pas de successeur. En 2011, 22 % des artisans, soit 2 712 personnes, avaient plus de 55 ans. Parmi la population à des immigrés dans le Massif, 68 % sont en âge de travailler et 50 % ont entre 15 et 44 ans. Cette nouvelle population contribue donc à un rajeunissement de la population. Elle participe en outre à une élévation du niveau d'études et à un accroissement significatif des postes de cadres et de professions intermédiaires entre 1999 et 2008. Cette évolution récente ne bénéficie toutefois guère aux professions agricoles. Chez les nouveaux arrivants, le taux d'actifs est élevé, de même que les CSP cadres et professions intermédiaires. Ce sont d'ailleurs ces catégories qui ont le plus augmenté entre 1999 et 2008.

### Population des Pyrénées selon la catégorie socio-professionnelle

	Pop 15 ans et +	Agriculteurs	Cadres	Prof. Interméd.	Retraités
1999	406 898	13 321	12 602	36 632	126 862
2008	430 357	11 461	16 865	45 784	153 027

## • Les conditions de vie : services à la population et habitat

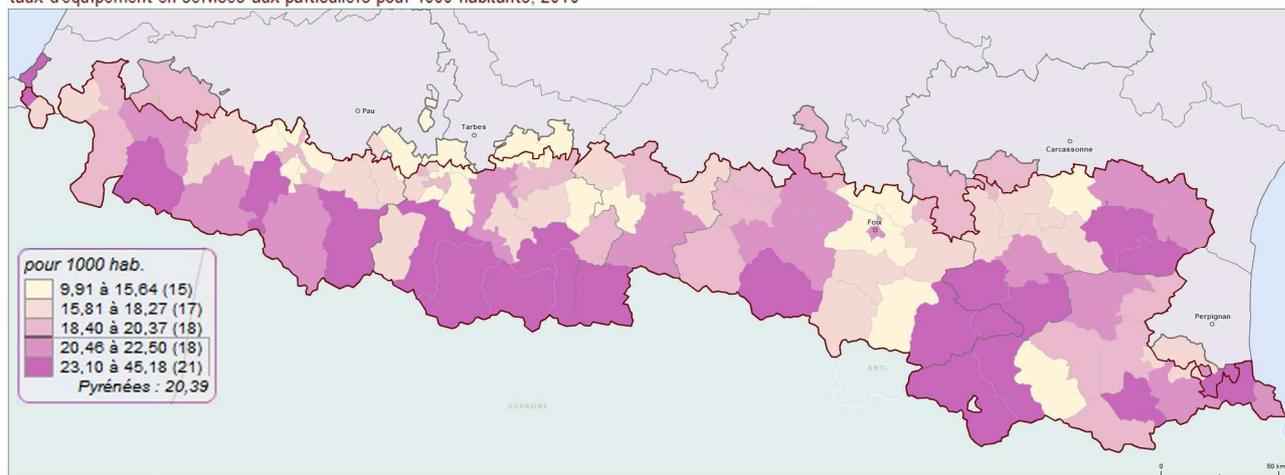
### • Les services

La problématique de l'accessibilité aux services apparaît de façon transversale sur de nombreux sujets et cette question est devenue une priorité pour les responsables du développement territorial. En effet, son impact se répercute sur l'attractivité résidentielle et l'intégration sociale, sur le développement économique (actifs, touristes, entreprises) et enfin sur l'environnement.

D'une manière générale, on constate les principaux bourgs du piémont pyrénéen attirent de nouveaux arrivants, en leur offrant un accès aux services assez similaire à celui des grandes villes, mais avec un cadre de vie perçu comme meilleur. En revanche, les territoires situés en haute montagne connaissent plus de difficultés à attirer de nouveaux arrivants, surtout de jeunes actifs.

La carte ci-après présente la densité des services aux particuliers (services publics, services généraux type banques et poste, services automobiles, artisanat du bâtiment, commerces de proximité type coiffeur, restaurant)<sup>3</sup>. Le taux d'équipement ramène le nombre de services à la population permanente, pour 1000 habitants. Les cantons fortement touristiques (Hautes-Pyrénées, Cerdagne-Capcir) sont foncés car les services sont adaptés à une population plus élevée que la population permanente, tandis que les cantons des bourgs de piémont sont clairs du fait de leur forte densité de population résidente. Parmi tous les départements, l'Ariège est le moins bien doté : seuls quatre cantons (dont deux en montagne) affichent un taux élevé de services.

taux d'équipement en services aux particuliers pour 1000 habitants, 2010



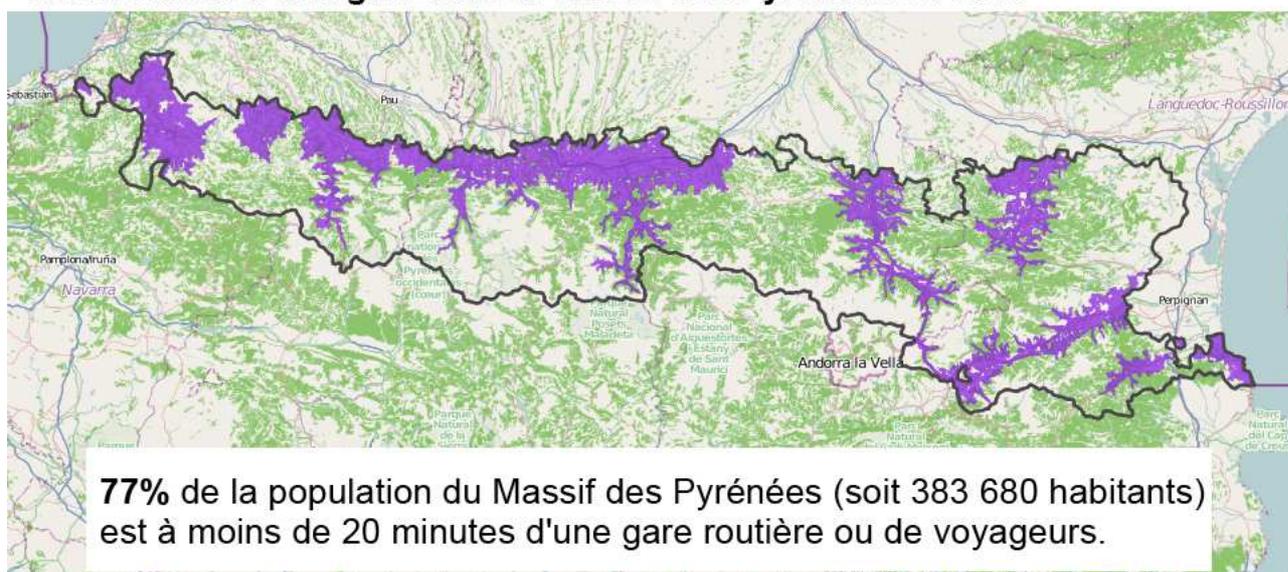
© APEM 2011 - IGN GéoFla - Insee BPE 2010

Cette approche en terme de quantité et de taux d'équipement est imparfaite ; c'est la raison pour laquelle elle mérite d'être complétée par une approche « isochrone », distinguant la population desservie par des services en fonction du temps d'accès au service. **Les exemples qui suivent (pris par de nombreux autres choix proposés)** sont issus de l'application (APEM-DATAR) "près de chez moi" (ou Mobichrone Pyrénées), réalisée début 2013 à partir de la nomenclature et des données INSEE concernant les commerces et services présents dans 6 départements du Massif (l'application est accessible en ligne à l'adresse : <http://presdechezmoi.sig-pyrenees.net>).

**Dans le domaine des transports**, si plus des ¾ des Pyrénéens sont proches d'un « pôle de mobilité », certaines zones restent enclavées. Le Massif, étendu et découpé en vallées, s'il est bien desservi par voie routière, offre en revanche une accessibilité plus restreinte pour ce qui est des modes de déplacement collectifs. Or, la disposition et l'utilisation de véhicules individuels, n'y est pas une réalité pour tous (coûts d'achat et d'entretien, capacités à la conduite...), en particulier pour les personnes les plus âgées, ce qui explique notamment certaines innovations constatées ici ou là dans le partage de véhicules, dans le cadre d'initiatives individuelles ou parfois même collectives.

<sup>3</sup> Voir le détail [http://statistiques.sig-pyrenees.net/#s=2010;f=A;v=map3;l=fr;i=bpe\\_part.tx equip](http://statistiques.sig-pyrenees.net/#s=2010;f=A;v=map3;l=fr;i=bpe_part.tx equip)

## Accessibilité à une gare dans le Massif des Pyrénées en 2013

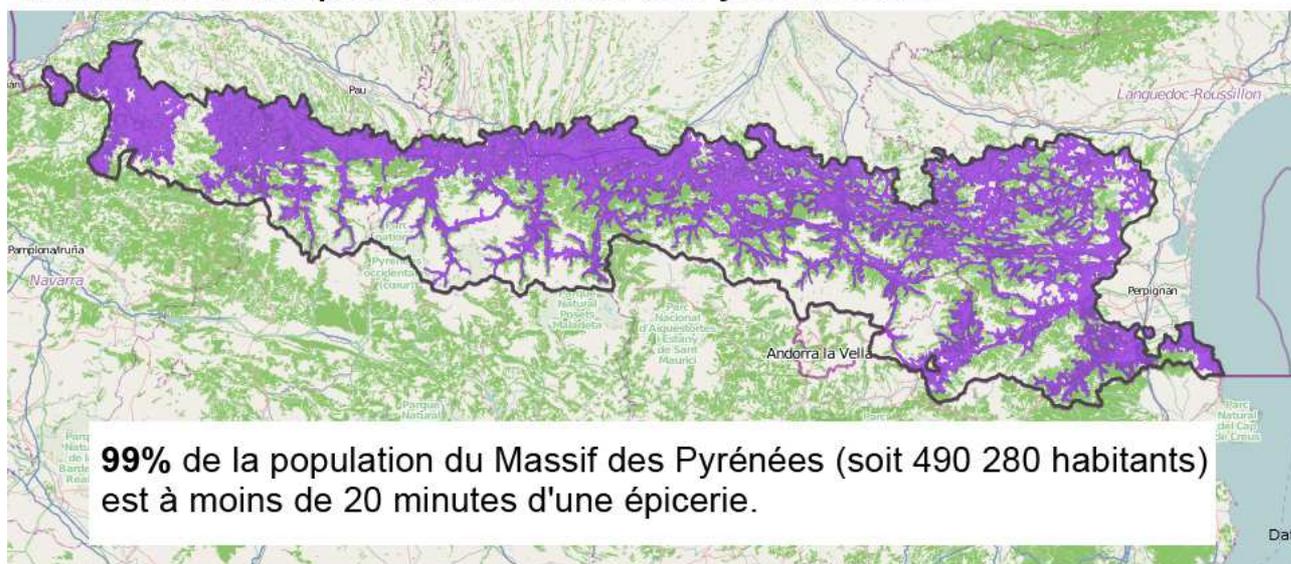


Source : outil Mobichrone Pyrénées, APEM-DATAR 2013

En affinant l'échelle, ce même outil Mobichrone indique aussi que le taux de 77 % (carte ci-dessus) tombe à 55 % de la population pour un temps d'accès inférieur à 10 mn et 38 % pour une durée de 5 mn.

**Les commerces alimentaires de proximité (épiceries, boulangeries...)** ont un rôle social capital pour de nombreux de bourgs de montagne et permettent de repérer des bassins de vie actifs où ils peuvent aussi jouer le rôle de pôles multiservices.

## Accessibilité à une épicerie dans le Massif des Pyrénées en 2013

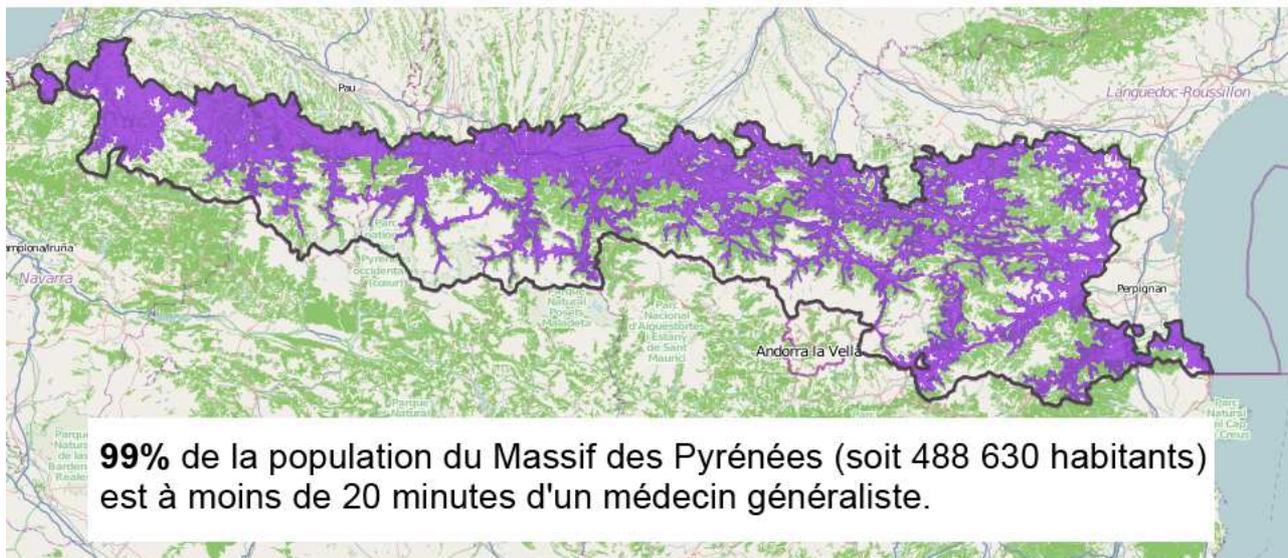


Source : outil Mobichrone Pyrénées, APEM-DATAR 2013

NB : 86% de la population résident à moins de 10 mn d'une épicerie, 61 % à moins de 5 mn.

**L'offre de soins** reste pour les jeunes actifs, comme pour les populations plus âgées, un élément déterminant pour un choix d'installation ou le maintien à domicile. La représentation cartographique ci-après (accessibilité à un médecin généraliste) cache en réalité 2 autres réalités inquiétante : la première concerne la difficulté de renouvellement de la population médicale, la seconde est le nombre très élevé de patients à la charge des médecins présents (certains praticiens en ont plus de 1000 à leur charge).

## Accessibilité à un médecin généraliste dans le Massif des Pyrénées en 2013

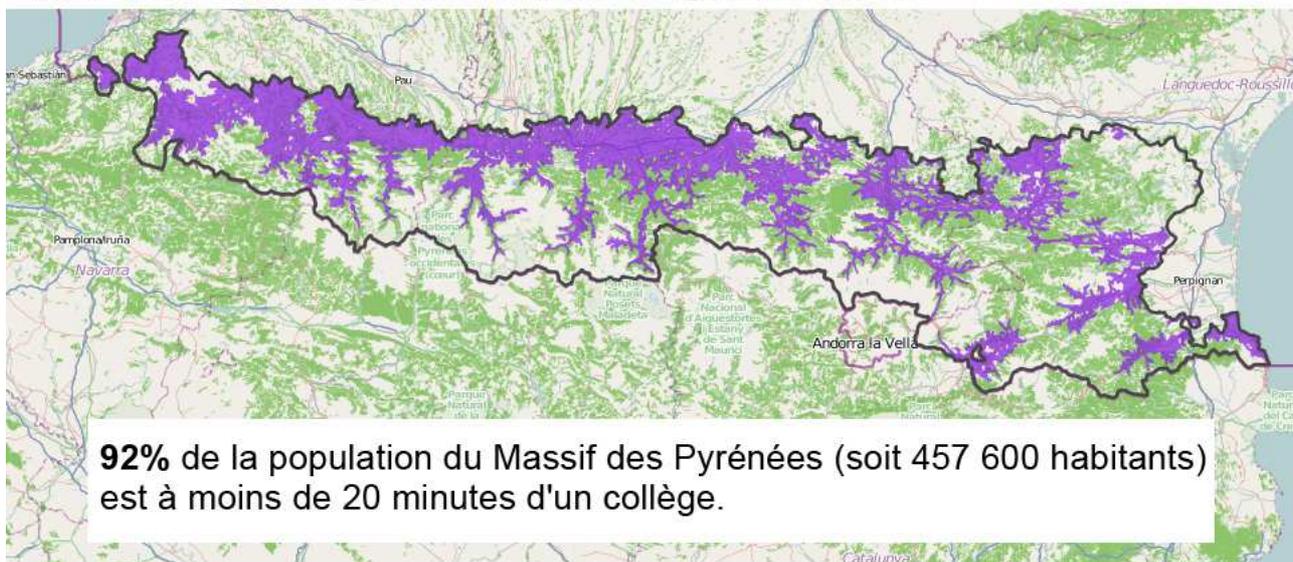


Source : outil Mobichrone Pyrénées, APEM-DATAR 2013

NB : 86 % de la population est à moins de 10 mn d'un médecin généraliste, 66% à moins de 5 mn.

**La disponibilité des offres éducatives** est un autre critère essentiel de choix, conditionnant l'attractivité du Massif.

## Accessibilité à un collège dans le Massif des Pyrénées en 2013



Source : outil Mobichrone Pyrénées, APEM-DATAR 2013

NB : 66 % de la population est à moins de 10 mn d'un collège, 40% à moins de 5 mn.

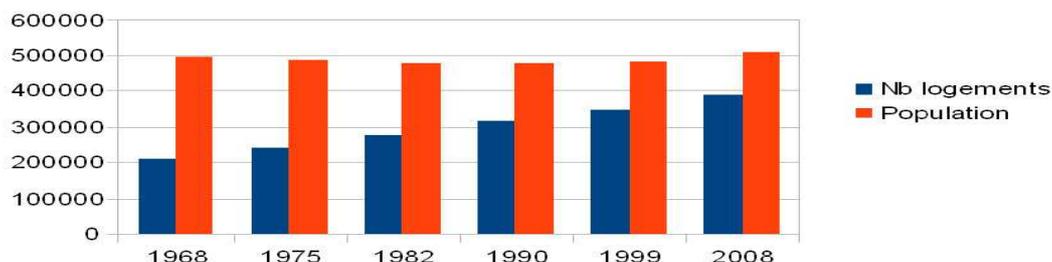
Enfin, l'installation des jeunes en montagne est de moins en moins subie et de plus en plus choisie. La mobilité est alors vécue comme une nécessité et devient un moyen intégré à leur mode de vie plutôt qu'une contrainte. Très ancrés dans une organisation en « réseau », notamment via **les TIC**, ils ne connaissent pas de décalage avec les jeunes urbains. C'est pourquoi **l'accès des jeunes aux loisirs et à la culture** en zone de montagne doit être une priorité pour les politiques de développement et d'aménagement territorial, de la même façon que **l'offre de formation** doit être construite en lien avec les possibilités d'emploi sur le territoire.

## • Le logement

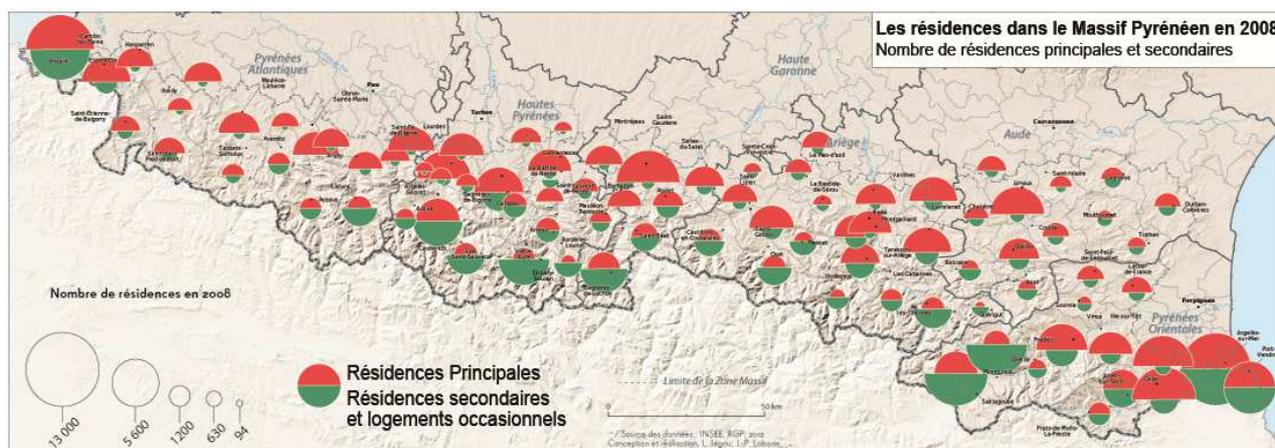
Bien que le nombre d'habitants du Massif ait baissé jusqu'en 1999, le nombre de logements a continué à croître.

Entre 1990 et 1999, on comptait plus de 31 000 nouveaux logements dans le Massif ; entre 1999 et 2008, le nombre de logements a augmenté de plus de 43 000.

**Evolution comparée du nombre de logements et de la population  
Zone Massif**



**Les résidences principales représentent seulement 58,1% des logements du massif**, contre 83,7 % pour la France entière. Un canton pyrénéen sur quatre a plus de 50 % de ses logements déclarés en résidences secondaires, principalement dans les secteurs habités de plus haute d'altitude. Les logements de 4 pièces et plus représentent 72 % des résidences principales dans le massif pour 61 % en France.



Une forte part de résidences secondaires n'est pas forcément synonyme de dynamisme ou de développement touristique. En effet, elle induit les risques :

- de logements inoccupés une grande partie de l'année, ce qui peut réduire le parc de logements pour d'éventuels nouveaux arrivants,
- pour l'activité touristique, de réduction de la consommation de l'offre commerciale de logement (hôtels, gîtes, campings), au profit de maisons ou d'appartements prêtés.

•

**En conclusion :**

- l'attractivité démographique se confirme pour la zone de Massif, mais les territoires en bénéficient de façon pour le moins inégale,
- les bourgs de piémont gagnent de la population jeune, active et formée ; ils profitent d'une logique d'étalement urbain en bordure de Massif, tandis que quelques « pôles attractifs » (vallées d'Aure et du Louron, Cerdagne), sont portés par la dynamique de construction résidentielle (ou l'ont été tout au moins durant une bonne partie de la décennie 2000-2010).
- les espaces de piémont éloignés des bourgs et les zones de montagne rencontrent des difficultés à construire une offre qui attire de nouveaux arrivants, surtout de jeunes actifs ; ils conservent plutôt les caractéristiques d'espaces résidentiels de loisirs,
- l'attractivité des territoires est fortement corrélée à l'offre de services, de logements, et d'emplois ; qu'il s'agisse d'attirer de nouvelles populations, pouvant être séduites par le cadre de vie offert dans les Pyrénées, ou pour valoriser les productions du Massif, les atouts naturels et patrimoniaux sont à faire valoir dans une approche plus globale de marketing territorial,
- cette attractivité joue également un rôle déterminant pour la mobilisation de la main d'œuvre recherchée dans la plupart des domaines, notamment ceux qui rencontrent des difficultés plus grandes de transmission (agriculture, artisanat).

### 1.3. LES EMPLOIS ET L'ECONOMIE DU MASSIF

- **La structure et l'évolution de l'emploi dans les Pyrénées**

Le taux d'emploi dans les Pyrénées (58,7 %) est inférieur à celui d'autres régions ou massifs, dont les Alpes (61,5 %) ou le Massif Central (62 %). Cette différence s'explique surtout par la proportion plus importante des personnes âgées : 23,4 % dans les Pyrénées contre 18,4 % au niveau national.

#### Nombre d'emplois pour 100 habitants de 15-64 ans, 2008



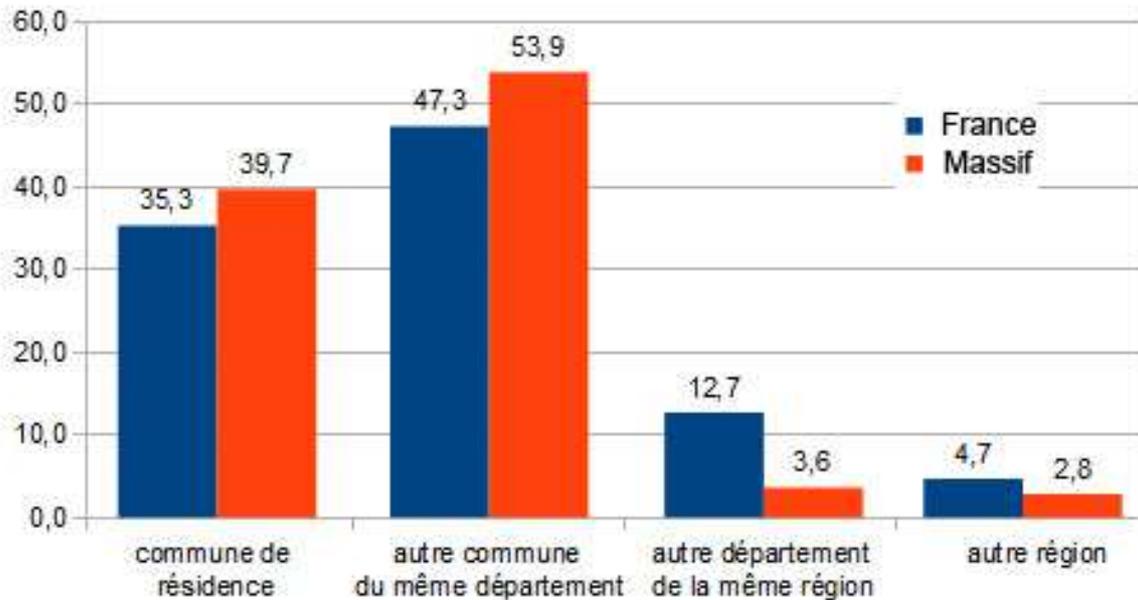
Le Massif pyrénéen (comparé à situation de la France entière et des autres Massifs français) se caractérise par **l'importance des emplois dans l'agriculture, dans la construction et dans l'administration.**

**La population active des 15 à 64 ans représente 42 % de la population du Massif.** Elle se répartit en actifs occupés (88,7 %) et en chômeurs (11,3 %). Le taux de chômage dans le Massif est passé de 13,5 % en 1999 à 11,3 % en 2008, mais la partie occidentale du Massif affiche des taux de chômage bien moins élevés que la partie orientale. La crise économique et financière déclenchée en 2008 a des répercussions sur l'emploi, même si ses effets ont pu être initialement amortis compte tenu de la nature particulière des revenus pyrénéens, dont une large part n'a pas été impactée au début (revenus issus des retraites, du tourisme, des transferts sociaux et des salaires publics).

Entre 1999 et 2008, **les Pyrénées ont gagné 16 766 emplois**, soit une progression de 10,3 %. Cependant, presque la moitié des communes du Massif ont un solde négatif. Ce gain a profité essentiellement aux principales villes du Massif et leurs banlieues (sauf Lourdes, qui a perdu des emplois), ainsi qu'aux zones transfrontalières où le tourisme est important.

Le travail salarié concerne 79,7 % des travailleurs pyrénéens, contre 88 % en France. Par ailleurs, on remarque (graphe ci-dessous) que les actifs pyrénéens sont moins mobiles : ils restent davantage dans leur commune ou leur département de résidence et sont seulement 6,4 % à sortir de leur département ou de leur région de résidence, contre 17,4 % pour la France entière.

## Comparaison de la mobilité des actifs en 2008

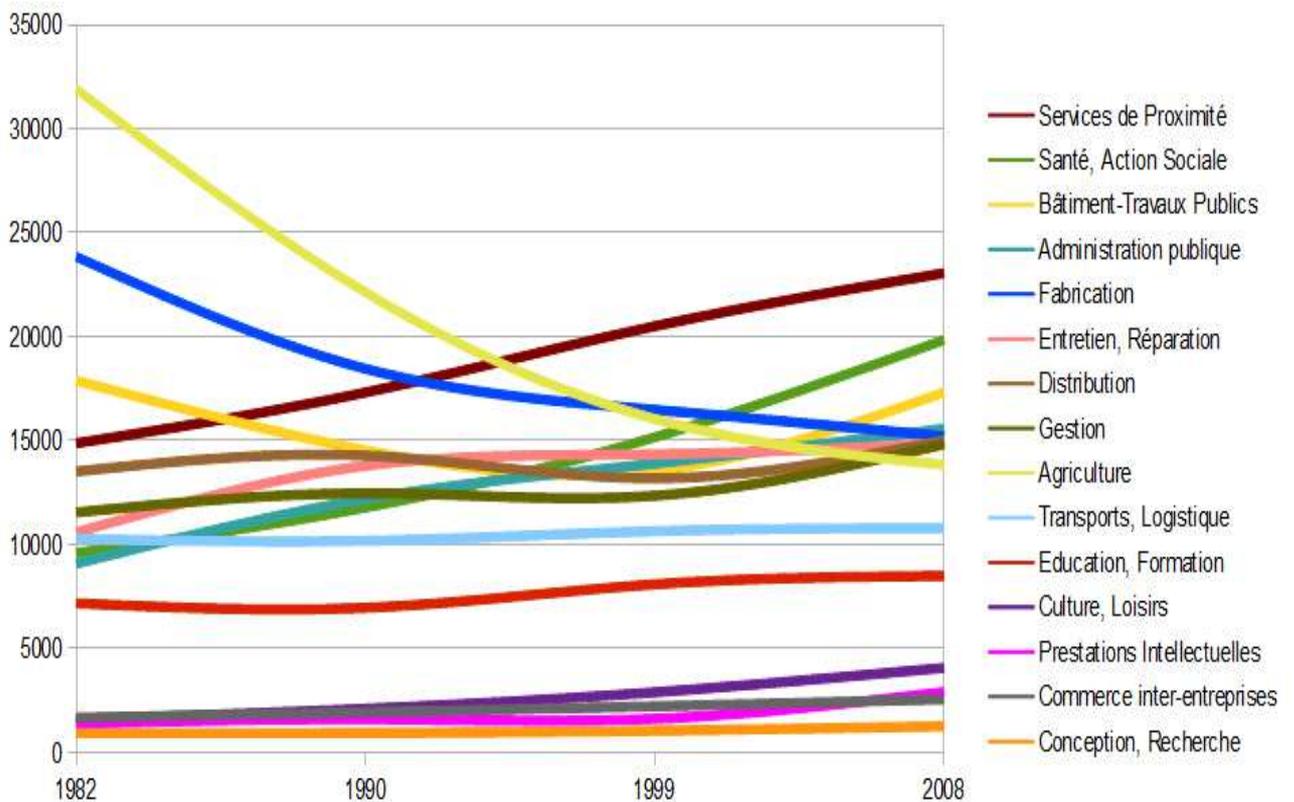


Source : Insee 2008, traitement APEM 2011

### Le Massif des Pyrénées était dominé par des emplois agricoles, industriels et artisanaux.

Entre 1982 et 2008, ces emplois ont considérablement diminué. A l'inverse, les emplois de « services de proximité », « la santé et l'action sociale », ainsi que de « l'administration publique » ont progressé, jusqu'à représenter les fonctions les plus porteuses d'emplois.

## Evolution des emplois au lieu de travail par fonction entre 1982 et 2008



Source : Insee, RP exploitation complémentaire au lieu de travail

Les emplois du « bâtiment » ont la particularité d'avoir diminué entre 1990 et 1999, pour revenir à leur nombre initial en 2008. L'essor considérable de la construction immobilière (résidences secondaires et de tourisme) au cours de la décennie (2000-2010), encouragé par des mécanismes de défiscalisation, est aujourd'hui ralenti. Simultanément la fragilité de ce développement s'est traduite par des méventes et des arrêts de chantier.

La répartition des emplois par activités a été totalement bouleversée en 25 ans. En 1982 l'agriculture était dans tous les départements, excepté l'Ariège, le secteur occupant le plus d'actifs. En 2008, l'agriculture n'occupe la première place que dans l'Aude. Elle a perdu 56% de ses actifs, la production artisanale et industrielle 36%.

Dans le même temps les fonctions de « Culture, Loisirs » et « Prestations intellectuelles » ont respectivement gagné 154 % et 110 % d'emplois. Et les fonctions de « services de proximité » et de « santé, action sociale », avec une progression de 55 % et 107 %, arrivent dans les quatre premières fonctions en terme d'emplois dans l'ensemble des départements en 2008.

### **NB : les trois sphères économiques**

Le développement des territoires repose en grande partie sur les activités économiques qui y sont localisées. Ces activités sont porteuses d'emplois et sont à l'origine de la distribution de revenus. Elles répondent à des logiques économiques différentes, et rendent les territoires plus ou moins vulnérables.

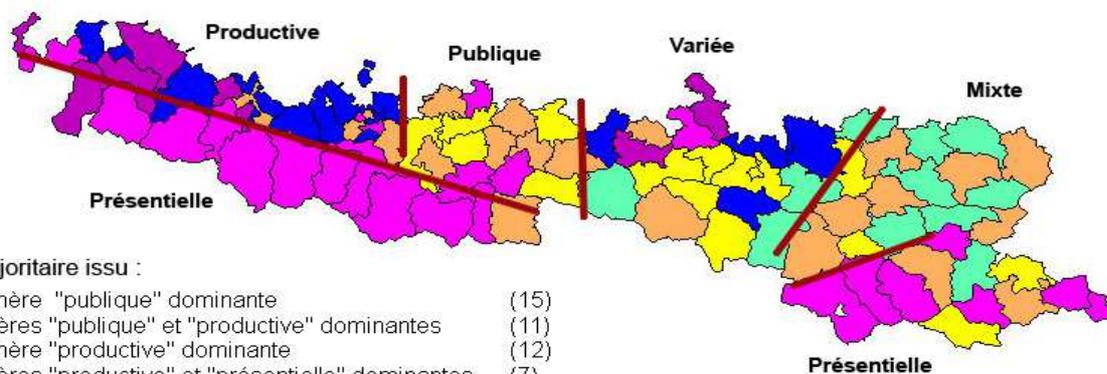
La **sphère productive** regroupe essentiellement l'agriculture, l'industrie, le secteur de l'énergie, les services aux entreprises, le transport de marchandises, le commerce de gros. Les activités sont orientées vers les marchés extérieurs au territoire sur lequel elles sont implantées (marchés national et international). La localisation de l'emploi dépend des choix des entreprises et de l'attractivité des territoires (ressources naturelles, main d'œuvre disponible...). La sphère productive capte des revenus extérieurs au territoire.

La **sphère de l'économie présenteielle** (ou résidentielle) contient principalement les services aux particuliers, la construction, la santé, l'action sociale, le commerce de détail, les activités financières et le transport de voyageurs. Pour ces activités de proximité, la localisation de l'emploi dépend des besoins de la population résidente ou de passage (touristes, déplacements professionnels journaliers). La sphère résidentielle repose donc sur les dépenses des populations résidentes tout en captant également les revenus des personnes de passage (touristes, migrations alternantes).

La **sphère publique** regroupe les emplois relevant des trois fonctions publiques : d'État, territoriale et hospitalière. Leur répartition spatiale renvoie à l'organisation administrative du territoire. Elle organise une redistribution locale de ressources collectées pour une partie au niveau national (services publics de la santé, de l'éducation, de la sécurité publique...), pour une autre partie sur le territoire (administration du territoire reposant sur des impôts locaux<sup>4</sup>).

### **Typologie de l'emploi selon les sphères économiques dominantes en 2009**

(en nombre d'effectif salarié de chaque sphère)



Emploi majoritaire issu :

■ de la sphère "publique" dominante	(15)
■ des sphères "publique" et "productive" dominantes	(11)
■ de la sphère "productive" dominante	(12)
■ des sphères "productive" et "présentielle" dominantes	(7)
■ de la sphère "présentielle" dominante	(23)
■ des sphères "présentielle" et "publique" dominantes	(21)

Source : Insee, CLAP2009, traitement APEM 2012

Le département des Pyrénées-Atlantiques et la moitié Ouest des Hautes-Pyrénées sont caractérisés par une sphère productive dominante dans le piémont, opposée à une sphère résidentielle dominante en fond de vallée.

Au cœur du Massif, la sphère publique domine, mêlée à la sphère résidentielle, sauf en Ariège où la sphère productive est également assez présente, représentative d'une économie variée, avec certaines zones spécialisées.

L'Est du Massif est caractérisé par la présence de la sphère publique dans des économies « mixtes » où l'on trouve en alternance les couples sphère productive-sphère publique et sphère résidentielle-sphère publique. Cette économie se retrouve dans le piémont des Pyrénées-Orientales. Par contre, en fond de vallée (notamment Cerdagne-Capcir) et en bord de mer, la sphère résidentielle est seule dominante.

La répartition des entreprises est inégale : les départements des Pyrénées-Atlantiques, Pyrénées-Orientales et Hautes-Pyrénées concentrent 64 % des entreprises du Massif et 66 % des exploitations agricoles, pour seulement 40 % de la population. Sur les quelques 1183 communes situées en zone de Massif, 94 n'ont aucune d'entreprise, soit près de 8 %. C'est dans l'Aude et l'Ariège que se trouvent le plus grand nombre de communes sans entreprises.

---

<sup>4</sup> INSEE Aquitaine n°175, mars 2008 « Économie résidentielle ou productive : le choix des territoires »

## • Les caractéristiques des entreprises pyrénéennes

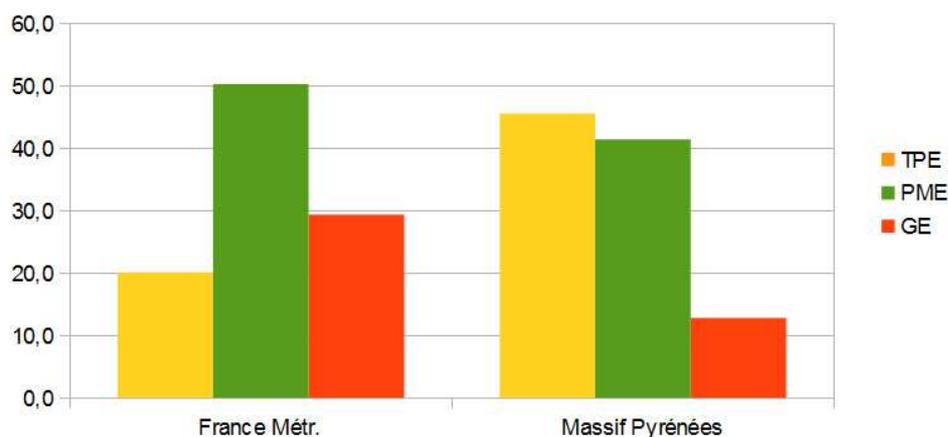
Le suivi de l'évolution du nombre d'établissements et d'entreprises est délicat dans la mesure où l'INSEE affine chaque année sa méthode de recensement, ce qui ne permet pas de comparer les années entre elles. Les données 2010 issues de CLAP (Connaissance Locale de l'Appareil Productif) sont les plus récentes et les plus fiables sur les établissements (une entreprise peut avoir plusieurs établissements). Ces données sont également les plus complètes, puisqu'elles couvrent l'ensemble des activités marchandes et non marchandes, ainsi que les établissements agricoles.

Elles indiquent que le Massif comptait en 2010 51 070 établissements (marchands et non marchands), dont :

- 30 738 dans le secteur du commerce (60%)
- 9 738 dans le secteur de l'administration publique (19%)
- 6 508 dans la construction (13%)
- 4 086 dans l'industrie (8%)
- 17 381 établissements agricoles recensés par CLAP et pouvant être rajoutés par ailleurs.

Le tissu entrepreneurial du secteur marchand des Pyrénées (hors agriculture, non prise en compte dans cette catégorie) était composé pour sa part de **38 185 établissements** (industrie, construction, commerce et services ; ce chiffre provient de la base SIRENE de l'INSEE, différent de CLAP en matière de recensement mais dont la méthode, stable dans le temps, permet de mesurer des tendances – voir l'un des graphiques suivants, montrant l'évolution de l'indicateur au cours de la période 005-2010). Il est constitué à **99,5 % de petites entreprises<sup>5</sup>** dont 96,2 % de micro-

Répartition des effectifs salariés selon la taille des établissements en 2009



Source : Insee CLAP 2009, traitement APEM 2012

entreprises (moins de 10 salariés). C'est un particularisme fort, qu'illustre le graphique ci-dessus.

La répartition des établissements est inégale : la zone Massif des Pyrénées-Orientales concentre 25 % des établissements, les Hautes-Pyrénées 21 %, les Pyrénées-Atlantiques 18 %, contre 16 % en Ariège, 12 % en Haute-Garonne et seulement 8 % dans l'Aude.

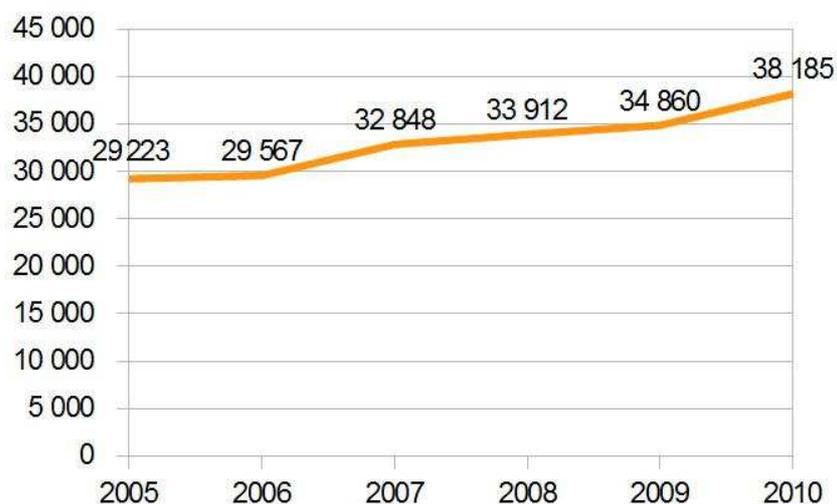
Une part élevée des établissements de l'industrie, de l'administration publique, et surtout de la construction distingue par ailleurs le Massif de la moyenne nationale.

5

	Micro entreprise	Petite entreprise	Moyenne entreprise
Effectifs	≤ 10	≤ 50	≤ 250
Chiffre d'affaires	≤ 2 M €	≤ 10 M €	≤ 50 M €
Total du bilan annuel	≤ 2 M €	≤ 10 M €	≤ 43 M €

La dynamique de création d'entreprises des différents secteurs d'activité est à tempérer au regard du solde global de chaque secteur, qui laisse entrevoir pour certains un nombre de cessations non négligeable (les données sur la disparation des établissements ne sont pas diffusées par l'INSEE).

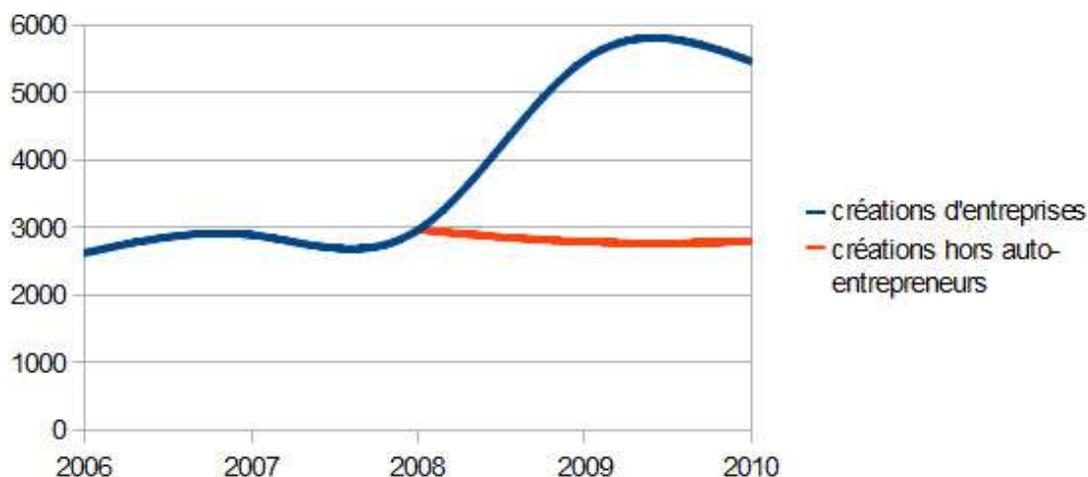
### Evolution du nombre d'établissements entre 2005 et 2010 pour les établissements du secteur marchand, hors agriculture



Source : Insee 2010, Sirène, traitement APEM 2013

Le taux de création d'entreprise est un indicateur du dynamisme économique d'un territoire. Le nouveau statut d'auto-entrepreneur a stimulé la création d'entreprises dans le Massif, celui-ci se distinguant par un taux de création d'entreprises supérieur à la moyenne nationale (tous statuts confondus), malgré un taux d'auto-entrepreneurs inférieur au taux national.

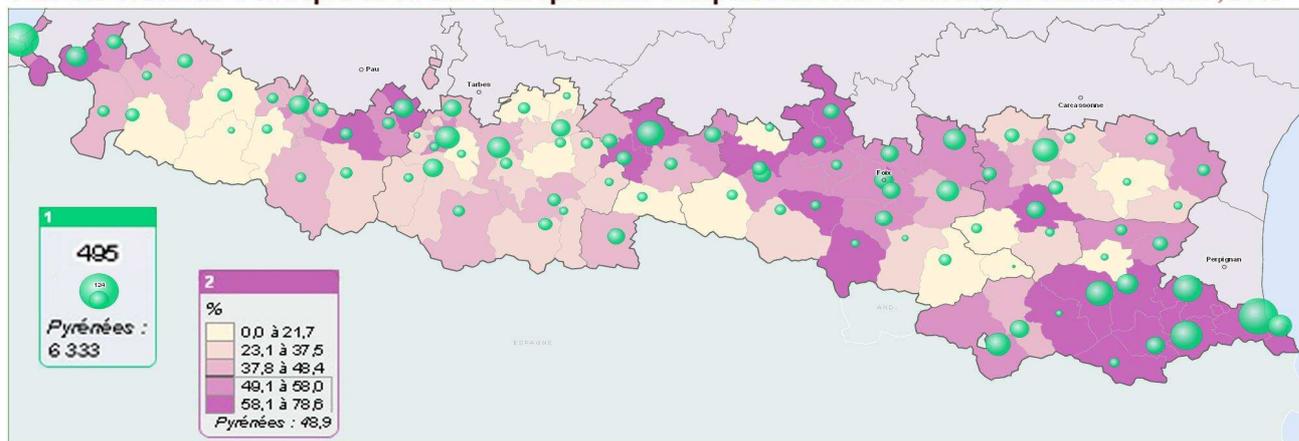
### Evolution du nombre de créations d'entreprises entre 2006 et 2010 impact du statut d'auto-entrepreneur dans le massif pyrénéen



Source : Insee 2010 "démographie des entreprises (hors agriculture)", traitement APEM 2012

En 2010, la partie orientale du Massif se distingue pour le taux de création d'entreprises, avec les plus forts nombres de création dans les Pyrénées-Orientales et en Ariège. Ces créations se réalisent au sein de contextes différents : si la zone Massif des Pyrénées-Orientales concentre déjà plus de 25 % des entreprises des Pyrénées et l'Ariège 16,5 %, l'Aude n'en possède que 9% et témoigne d'une dynamique nouvelle.

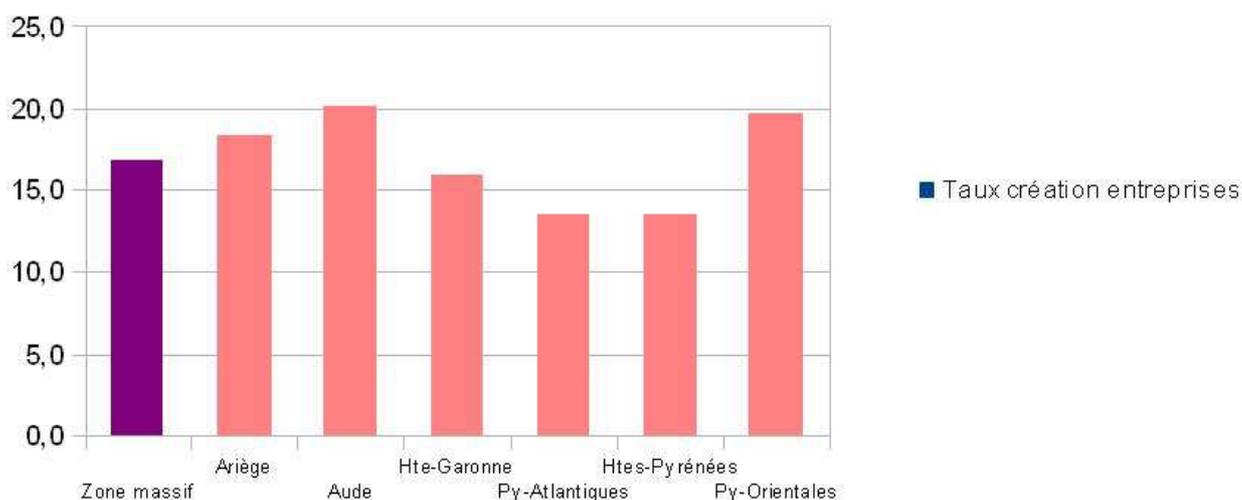
**Part des créations d'entreprises en auto-entrepreneurs comparée au total de création d'établissements, 2010**



© APEM 2011 - IGN GéoFla - Le Massif des Pyrénées par cantons

### Taux de création d'entreprises par département (zone massif) en 2010 - %

Source : INSEE, Sirene 2010, traitement APEM 2012



#### En conclusion :

- Le taux d'emploi dans les Pyrénées est plus faible que la moyenne nationale, du fait de la structure de sa population et du poids des retraités.
- Le chômage touche plus fortement les territoires de l'Est de la chaîne. Les effets de la crise ne sont pas encore connus sur la structure de l'emploi mais sont prévisibles dans la durée (voir chapitre 2.3 ci-après).
- Le poids des activités indépendantes liés aux secteurs de l'agriculture et de l'artisanat est caractéristique de la structure de l'emploi.

- Le tissu économique est composé de très petites entreprises. La répartition en est inégale : les départements des Pyrénées-Atlantiques, des Pyrénées-Orientales et des Hautes-Pyrénées concentrent 64 % des entreprises du massif et 66 % des exploitations agricoles, pour seulement 40 % de la population pyrénéenne.

- En, termes d'emplois, en presque 30 ans, le Massif est passé d'une économie globalement productive à une économie plus présente ; mais des spécialisations géographiques demeurent lorsqu'on regarde la part relative des sphères d'activité dans l'emploi des cantons du Massif.

## • **Les piliers de l'économie productive et identitaire résistent**

### • **L'agriculture et le pastoralisme**

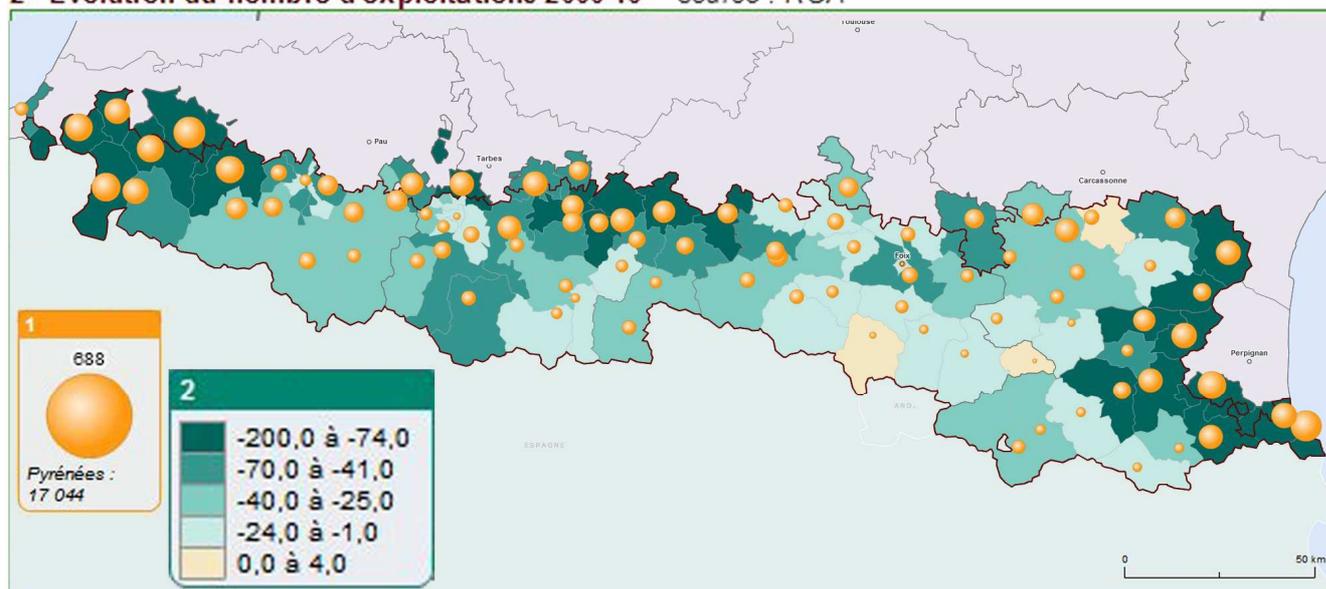
Présente toute l'année dans ces territoires, l'agriculture de montagne est reconnue par tous comme le socle de certaines autres activités – le tourisme notamment – et contribue au maintien du tissu rural. L'agriculture de montagne se dessine aujourd'hui comme une richesse à préserver.

De tous les Massifs français, le Massif des Pyrénées est celui où le poids de l'agriculture reste le plus important, avec 8,4 % des actifs au regard de la moyenne nationale de 3,5 %. L'étiollement du tissu agricole reste par ailleurs plus faible qu'à l'échelle nationale. Néanmoins, l'économie agricole du Massif reste marginale à l'échelle des économies agricoles régionales.

Cependant, depuis le recensement agricole de 2000 (RGA), le Massif a perdu 20 % des exploitations, et les surfaces agricoles ont diminué de 7 %, en partie du fait de l'urbanisation et minoritairement à cause la déprise agricole.

**1 - nombre d'exploitations agricoles, 2000 - source : RGA**

**2 - Evolution du nombre d'exploitations 2000-10 - source : RGA**

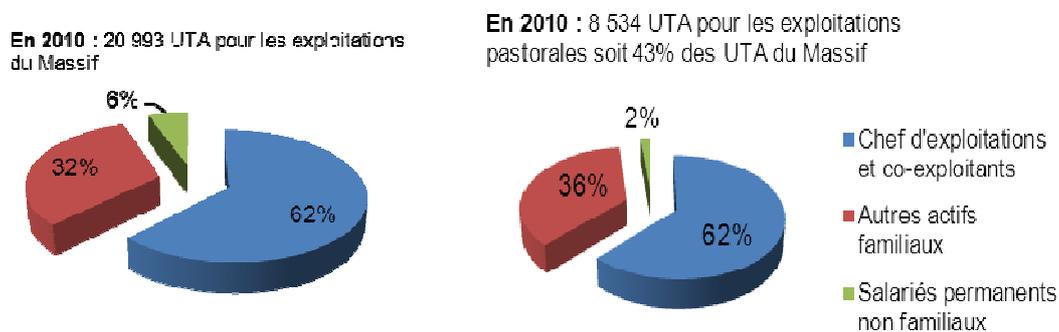


© APEM 2011 - IGN GéoFla - Source : RGA

Même si l'on note une diminution globale du nombre d'UTA (Unité de Travail Annuel) sur le Massif de 5 % entre 2000 et 2010 et de 12 % pour les exploitations pastorales, les exploitations pastorales contribuent cependant fortement au vivier de l'emploi à hauteur de 43 % du nombre total d'UTA. Ainsi, les exploitations pastorales mobilisent en moyenne 1,4 UTA contre 1,2 UTA pour l'ensemble des exploitations. En considérant les emplois saisonniers sur les estives, la moyenne des exploitations pastorales s'élève à 1,8 UTA.

En valeur moyenne, les exploitations du Massif sont passées de 1,24 UTA par exploitation en 2000 à 1,68 UTA en 2010 ; elles continuent à créer plus d'emplois que les exploitations moyennes en France (1,45 UTA par exploitation en France en 2000, puis 1,46 UTA en 2010). Créatrices d'emplois

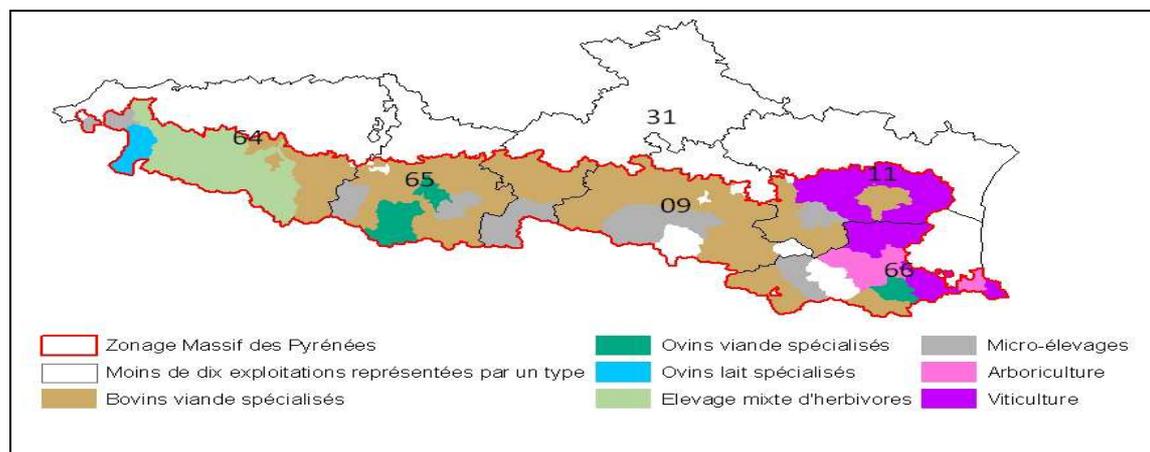
(1288 UTA de salariés agricoles en 2010), donc, les exploitations mobilisent une main d'œuvre occasionnelle et saisonnière (bergers notamment ; il est à noter par ailleurs que la pluriactivité constitue une donnée historique de l'agriculture pyrénéenne, avec 20 % des chefs d'exploitation du Massif double-actifs). Pourtant, ces capacités de création d'emploi se heurtent souvent, comme les autres secteurs d'activité, à un problème de manque de main d'œuvre (mobilisation des financements pour l'embauche et attractivité intrinsèque de l'emploi en montagne).



*Répartition des UTA au sein des exploitations agricoles du Massif en 2010 (source ACAP-2011)*

La vocation des Pyrénées en tant que terroir d'élevage ne fait aucun doute puisque 60 % des 13 000 exploitations (chiffres 2010) sont à dominante herbivore, c'est-à-dire tournées vers l'élevage, et près de 30 % sont dites pastorales, c'est-à-dire ayant recours à des pâturages collectifs de montagne (landes, parcours et estives). Le métier d'éleveur de montagne redore aujourd'hui son blason et l'installation en montagne se poursuit : la moitié des bénéficiaires de la DJA (dotation jeunes agriculteurs) sont des exploitants pastoraux.

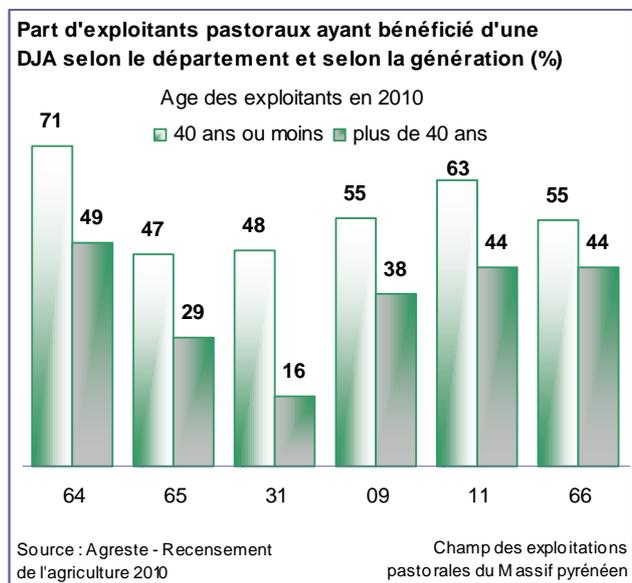
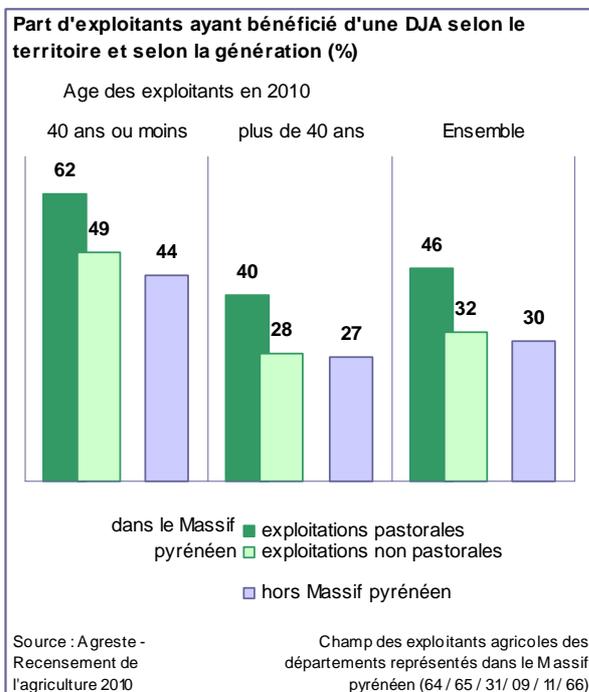
La production végétale, plus restreinte, est très diversifiée et marquée par des productions parfois à forte valeur ajoutée : viticulture (crus Banyuls-Collioure, Jurançon, Irouléguay, vin d'Ariège,...), arboriculture, piment, safran, petites productions fermières...



*Productions dominantes par canton en 2010*

Les exploitations du Massif sont vieillissantes. Cependant, les exploitants qui dirigent des systèmes pastoraux ont 48 ans en moyenne, soit 4 de moins que les autres agriculteurs de la chaîne. Plus jeunes, les exploitants pastoraux sont aussi plus concernés par les dotations aux installations (DJA). Ainsi, 46 % ont bénéficiés d'une DJA contre seulement 32% des exploitants non pastoraux du massif.

Cependant, les freins à l'installation sont nombreux, notamment dans les cas d'installations hors cadre familial (accès au foncier, capital d'investissement très élevé...).



**9 % pour l'ensemble des exploitations du Massif, et 11 % des exploitations pastorales pratiquent une activité de diversification** (activités de restauration à la ferme, hébergement, artisanat ou autres). L'activité de transformation à la ferme, bien que considérée comme une activité de diversification, n'a pas été intégrée à ce calcul de manière à mettre en exergue le poids de certaines synergies (notamment agriculture-tourisme).

La diversification des activités touristiques est à ce jour la plus fréquente. Les exploitations pastorales s'engagent ainsi dans des synergies nouvelles qui permettent de diversifier les sources de revenus et de valoriser in situ leurs productions agricoles. Ainsi, 9 % pour l'ensemble des exploitations et 11% des exploitations pastorales pratiquent une activité de diversification (restauration à la ferme, hébergement, artisanat, activité forestière...). De même, 9 % des exploitations (13 % dans le champ des exploitations pastorales) exercent une activité de transformation à la ferme. Ainsi, la recherche de valeur ajoutée et de diversification des sources de revenus agricoles est une stratégie nouvelle de plus en plus souvent adoptée par les agriculteurs pyrénéens.

Plusieurs filières du Massif ont fait le choix de la valorisation des ressources locales, garanties et protégées par des signes officiels de qualité. Les valorisations sont très différenciées entre les fromages de brebis du Pays Basque et du Béarn, notamment d'estive, la viande bovine du Pays Catalan et les Pyrénées Centrales qui avancent avec opiniâtreté dans le redressement de la filière ovine. **Un triptyque se fait jour, « race – terroir – pratique d'élevage »**, qui répond aux exigences des consommateurs et qui offre un produit de qualité identifiable.

Il n'existe pas moins de 56 produits sous signes officiels de qualité (signes d'identification de la qualité et de l'origine, régis par l'INAO : AOP, IGP, AOC, ...) qui touchent la zone de Massif des Pyrénées et qui s'expliquent par la grande diversité des productions (élevage lait et viande, mais aussi viticulture, arboriculture et autres productions de niche telle que la pomme de terre du Pays de Sault dans l'Aude).

Pour tirer profit de ces spécificités, plusieurs initiatives sont à mettre en place, soutenir ou renforcer, notamment en lien étroit avec l'artisanat, telles les filières de valorisation des produits, les outils d'abattage et de transformation agro-alimentaire, les outils les plus adaptés de la sélection génétique, secteur où les réseaux techniques et économiques sont des plus performants.

Il faut noter l'importance de la valorisation des produits à forte identité au travers des filières structurées, permettant une distribution des produits de montagne dans les grands pôles de consommation. Ce constat démontre la nécessaire complémentarité des modes de commercialisation et de valorisation des produits du Massif : consommation typique locale (créatrice de notoriété), consommation via des filières à plus grande échelle (créatrice de chiffre d'affaires).

- **Les entreprises agro-alimentaires pyrénéennes**

Leur mosaïque est variée, parfois fragile, mais présente un rôle de valorisation majeur.

Le secteur agro-alimentaire pyrénéen recouvre toutes les initiatives économiques, commerciales, promotionnelles et patrimoniales qui valorisent les ressources agricoles du Massif pyrénéen via la maîtrise de la transformation (= activités de calibrage, nettoyage, découpe, assemblage, cuisson, séchage, conditionnement...) et/ou de la distribution de produits alimentaires. Il se nourrit d'interactions entre activités et produits situées en zone Massif et zone hors Massif. C'est dans sa globalité qu'il participe au rayonnement du patrimoine culturel culinaire traditionnel pyrénéen (viandes, charcuteries, fromages, mais aussi chocolat, bière artisanale, confitures et jus de fruit, biscuiterie et pâtisserie...).

Si le tissu des entreprises agroalimentaires est atomisé en petites structures (13 ETP et 1 à 2 M€ de CA en moyenne sur l'échantillon enquêté par la MAAP - mission agroalimentaire des Pyrénées - en 2012), il n'en constitue pas moins un gisement important d'emplois, de création de valeur, d'image et d'attractivité territoriale sur le Massif.

Les entrepreneurs agroalimentaires expriment des motivations fortement liées au territoire pyrénéen et à l'amont agricole ; les démarches économiques sont le support d'un engagement en faveur de la valorisation de l'agriculture, du maintien de la vie dans les vallées et de la défense de certains modèles économiques et agricoles. Néanmoins, les entreprises expriment des insuffisances dans les domaines du positionnement marketing, de l'action commerciale, du recrutement et du management des hommes, du pilotage stratégique et de la capacité à innover, et soulignent leur besoin de renforcement de compétences, d'appui-conseil et de mutualisation de moyens en ce sens.<sup>6</sup>

La reconnaissance européenne de la « mention montagne » est une reconnaissance à grande échelle des spécificités des produits de montagne : qualité, authenticité, santé, environnement.

Le patrimoine agroalimentaire pyrénéen, s'il se base en grande partie sur des ressources agricoles endogènes, est également constitué de traditions en termes de savoir-faire. La part des matières premières provenant du Massif peut être variable, mais la transformation des produits indisponibles dans le Massif participe également du patrimoine culturel traditionnel pyrénéen et complète une offre attrayante. On peut citer ainsi : chocolat, bière artisanale, confitures et jus de fruit, biscuiterie et pâtisserie.

Malgré la notoriété de l'image et des valeurs attachées aux Pyrénées, les initiatives restent localisées et sectorielles, quand une stratégie collective permettrait de redonner de la visibilité aux produits et savoir-faire pyrénéens, répondant aux exigences des consommateurs sur **des produits de qualité identifiables**. En ce sens l'homologation récente de l'IGP « agneau de lait des Pyrénées » est encourageante.

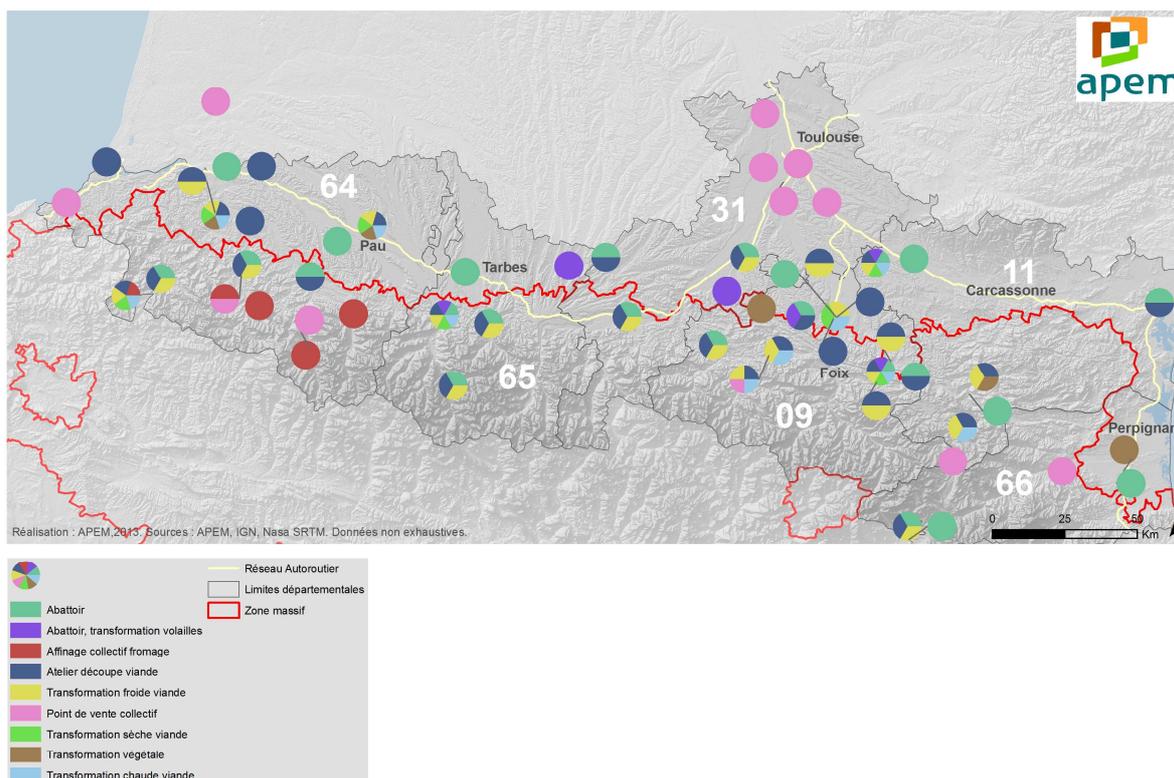
Les modes de production naturels, la qualité des produits et leur « écran » de production sont porteurs et recherchés. Il importe de **trouver de nouvelles marques, de nouveaux marchés** (plus locaux et mieux ciblés) pour valoriser l'image « environnementale et authentique » des produits de montagne. Cela passe par une **structuration collective des filières**.

Enfin, les outils d'abattage et de transformation, d'origine publique ou privée, sont également structurants pour les territoires et les filières. Sur la totalité du massif l'offre est fournie, avec :

- 15 abattoirs, dont abattoirs de volaille,
- 22 ateliers de découpe offrant des prestations de service,
- 19 outils offrant des services de transformation de viandes froide et/ou chaude et/ou sèche,
- 2 outils de transformation végétale,
- 6 saloirs collectifs (affinage de fromages),
- 2 plateformes technologiques disposant de matériel de transformation pour la formation, les essais et la mise en route d'activité.

---

<sup>6</sup> Source : diagnostic réalisé par la MAAP d'avril à septembre 2012, sur la base d'entretiens auprès de 68 acteurs et partenaires de l'agroalimentaire pyrénéen.



### Cartographie des outils utiles aux éleveurs pour pratiquer la vente directe

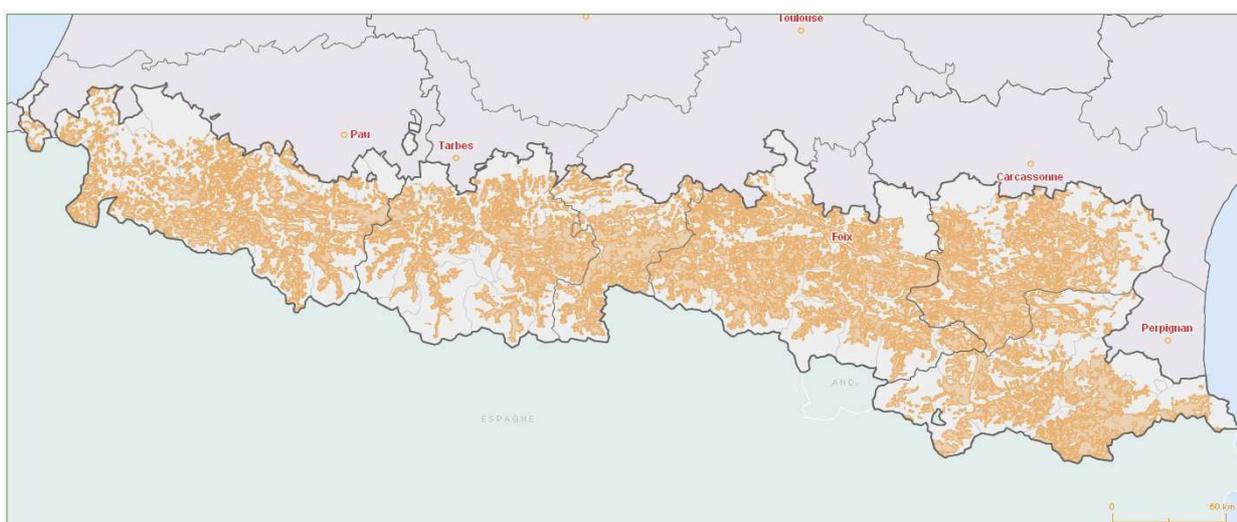
Cette offre, atomisée, n'est toutefois pas toujours en situation de compétitivité. Pour les outils réalisant des missions de service public, la réflexion d'une mise en réseau et d'une rationalisation est conduite à l'échelle des trois régions et de l'Etat. Le diagnostic de la pertinence des outils d'abattage dans les Pyrénées et leur perspective d'évolution face à la problématique spécifique de l'élevage de montagne devront être pris en compte dans cette réflexion (plan abattoirs).

- **La filière forestière**

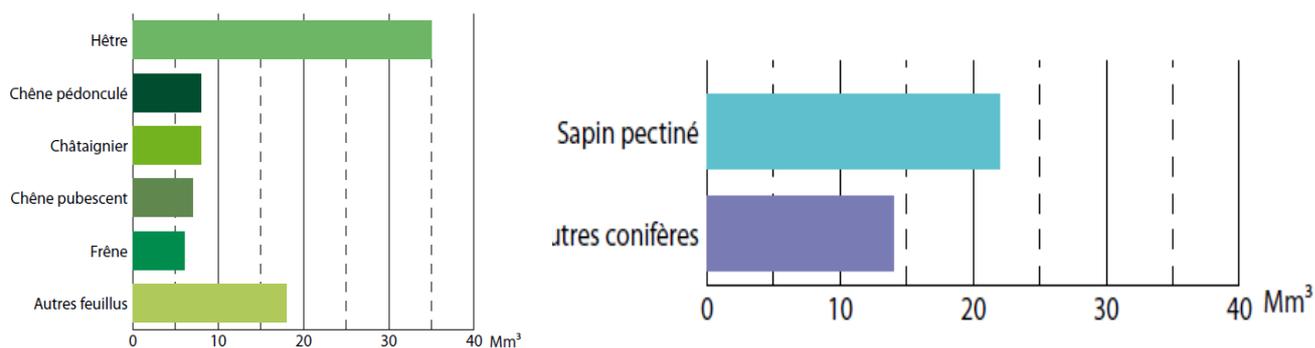
***Cette filière se caractérise par un patrimoine important, mais difficilement mobilisable, et un réseau d'acteurs économiques fragile.***

Le patrimoine naturel forestier du massif est considérable et varié. Il est cependant fragile : les forêts sont vieillissantes et leur régénération peut-être remise en cause par la pression du grand gibier dans certaines zones (Barousse, Ariège), celle-ci pouvant être alarmante et qui est en train de s'étendre (Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Atlantiques), et à plus long terme par les impacts du changement climatique (dépérissements, érosion, risques incendie...).

### La part importante de la forêt sur le territoire pyrénéen (source APEM - Corine Landcover)



Cette richesse répartie sur l'ensemble du Massif, se retrouve également dans la diversité des peuplements.

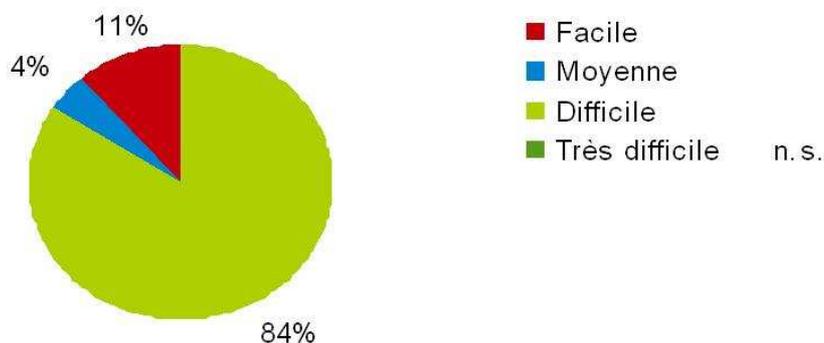


Volumes de bois sur pied par essence - Source IFN 2006-2010

Cette importante ressource est trop peu mobilisée. La sur-capitalisation du bois sur pied dans le Massif est notoire, liée à des retards dans la réalisation des coupes (notamment de première et secondes éclaircies), du fait des faiblesses du marché des bois pyrénéens qui se sont accentuées ces dernières années. Entrent également en ligne de compte les problèmes d'accessibilité à la ressource, inhérents au Massif, puisque 84 % des surfaces forestières sont sous condition d'exploitation difficiles (selon les critères de pente et/ou accès ; voir graphique ci-dessous, source IFN ; traitement APEM).

### Forêts de production de la zone GRECO Pyrénées : répartition de la superficie par classe d'exploitabilité

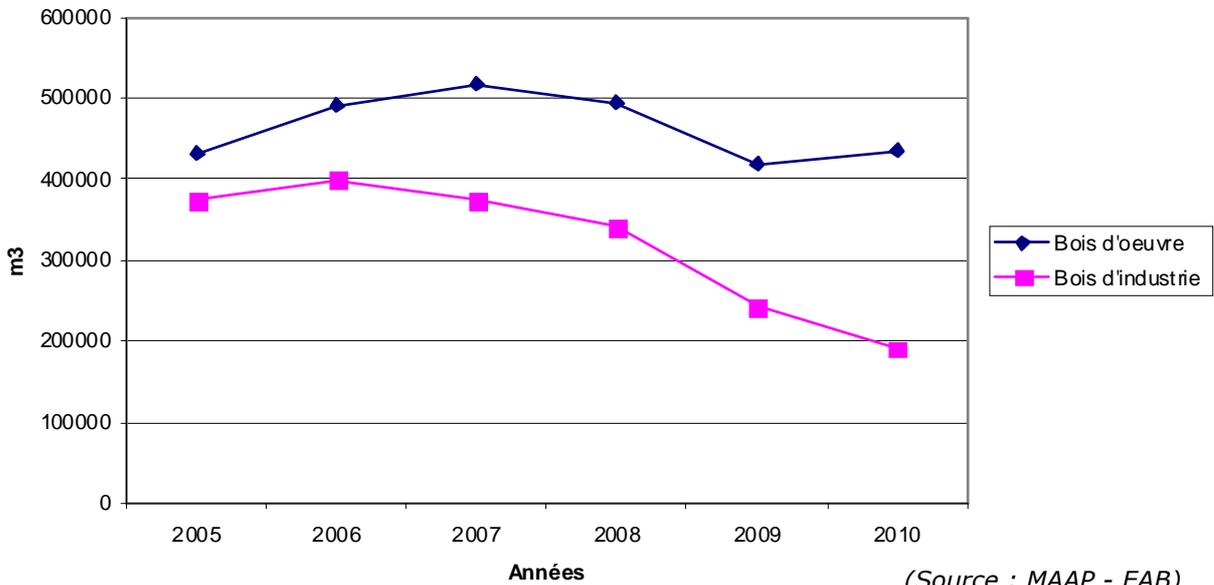
Source : IFN, traitement APEM



La récolte de bois d'œuvre est en maintien ces dernières années (434 300 m<sup>3</sup> en 2010) grâce aux résineux, mais cette situation masque une baisse de récolte entre 2007 et 2010, en grande partie suite aux dépérissements de résineux.

La situation du bois d'industrie est plus dégradée, car la récolte de 2010 (190 400 m<sup>3</sup>) est moitié moindre que celle de 2006 et en constante réduction depuis cette date. Ces baisses de récolte, qui touchent surtout les feuillus, sont à partir de 2009 des conséquences directes et indirectes des tempêtes Klaus et Xynthia (les exploitations ayant migré vers les Landes ou la Gironde).

### Récolte BO et BI dans le massif



Ces difficultés de mobilisation de la ressource s'expliquent notamment par un tissu d'acteurs économiques de la première transformation de moins en moins dense. Elle est aussi liée aux handicaps des produits bois issus du Massif, qui peinent à pénétrer un marché dominé par les critères de qualité standards.

Le premier maillon de la mobilisation des bois regroupe des entreprises de travaux sylvicoles et forestiers, soit près de 400 entreprises en 2010 sur l'ensemble du Massif. Certaines d'entre elles sont en situation de grande fragilité car elles dépendent de différents donneurs d'ordre et sont soumises au contexte économique sensible de la filière.

	Total	Entreprises ayant une activité d'exploitation forestière	Entreprises ayant une activité de scierie
<b>2005</b>	208	173	78
<b>2010</b>	173	140	62
<b>Perte</b>	35	33	16

(Source : MAAP - EAB)

Le faible nombre de scieries dans le Massif, 62 au total, atteint un niveau inquiétant pour la pérennisation de l'activité et la valorisation locale du bois : 112 000 m<sup>3</sup>. Par ailleurs, si certaines scieries se modernisent et améliorent leur capacité, les volumes produits ne compensent pas la baisse d'activité liée à la fermeture des scieries les plus artisanales.

La seconde transformation du bois représente de son côté un maillage important du territoire, constitué d'entreprises nombreuses et diverses, souvent artisanales. Les entreprises du bois-ameublement ou de la charpente-menuiserie sont réparties de façon assez homogène au sein du Massif, avec cependant, une concentration plus marquée des entreprises de l'ameublement en Pays Basque.

La production de pâte à papier, fragilisée par la concurrence internationale (fermeture de Ledar en 2008, rachat de Tembec Saint-Gaudens en 2010), reste importante pour le massif. Fibre Excellence Saint-Gaudens (anciennement Tembec) est un employeur très significatif de la filière (250 emplois

directs) mais aussi le pôle d'écoulement de bois d'industrie le plus important du Massif (entre 1 et 1,5 million de tonnes de bois par an).

Le développement de la filière bois énergie, en dehors du bois-bûche qui est largement utilisé en zone de montagne, en est encore à ses débuts. Ainsi, le volume de bois mobilisé à l'échelle du Massif pour alimenter des chaudières automatiques au bois collectives ou industrielles est encore faible (estimé à une quinzaine de milliers de tonnes, à dire d'expert) même si les retombées socio-économiques peuvent être déjà ressenties localement (maintien ou création d'emplois).

Certains projets de réseaux de chaleur bois, mais surtout de chaufferies ou co-génération biomasse industrielles de grande ampleur (lauréats aux appels d'offre biomasse<sup>7</sup>), sont à l'étude. Leur réalisation, bien qu'incertaine pour certains projets, devrait avoir un impact non négligeable sur les équilibres des divers usages du bois, du fait d'une demande potentielle en bois pour ces projets estimée sur le Massif entre 100 000 et 200 000 t/an selon les hypothèses.

Le marché du bois pyrénéen dans les années à venir peut évoluer de façon considérable notamment sous l'influence de quatre facteurs :

- développement de l'usage du bois dans la construction,
- concrétisation de certains projets valorisant la biomasse,
- reprise de la demande espagnole qui a longtemps soutenu l'activité pyrénéenne,
- fort déficit de la ressource dans le massif landais à la suite de la tempête Klaus qui va obliger certains opérateurs à réorienter une partie de leur approvisionnement vers les Pyrénées.

**Il est donc essentiel que les acteurs de la filière bois préparent ce qui pourrait être un renversement de tendance.**

---

<sup>7</sup> Appels d'offres Biomasse de la Commission de Régulation de l'Energie (CRE) et du fond de chaleur « biomasse agriculture industrie tertiaire » de l'ADEME (BIACT)

- **Les filières industrielles**

Outre les entreprises issues des produits agricoles ou forestiers du Massif, les Pyrénées sont riches d'une tradition industrielle, liée pour une large part à la disponibilité d'une énergie hydro-électrique à un tarif longtemps privilégié. Certains sites industriels ont fermé au cours des dernières décennies ou ont des difficultés à rester compétitifs ; d'autres entreprises, à l'inverse, sont positionnés sur des créneaux porteurs et des marchés très largement internationaux.

### Panorama de l'industrie

*Nombre d'établissements actifs au 31/12/2010 par activité*  
*Effectifs salariés des établissements actifs au 31/12/2010 par activité*  
*Source Insee – fichiers CLAP ; traitement DIRECCTE Midi-Pyrénées*

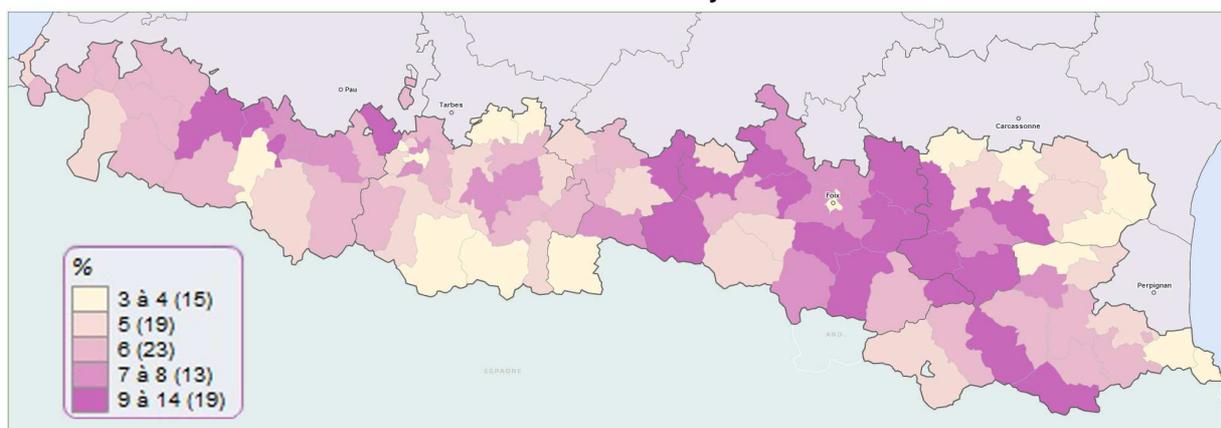
Section	Code	Intitulés de la NAF, version finale	nbre d'établissements	nbre d'établissements par section	Effectifs salariés	Effectifs salariés par section
INDUSTRIES EXTRACTIVES	05	Extraction de houille et de lignite	0	94	0	753
	06	Extraction d'hydrocarbures	0		0	
	07	Extraction de minerais métalliques	0		0	
	08	Autres industries extractives	93		750	
	09	Services de soutien aux industries extractives	1		3	
INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE	10	Industries alimentaires	905	2740	3 739	15 783
	11	Fabrication de boissons	86		863	
	12	Fabrication de produits à base de tabac	0		0	
	13	Fabrication de textiles	69		400	
	14	Industrie de l'habillement	88		92	
	15	Industrie du cuir et de la chaussure	50		212	
	16	Travail du bois et fabrication d'articles en bois et en liège, à l'exception des meubles ; fabrication d'articles en vannerie et sparterie	198		761	

17	Industrie du papier et du carton	20	935
18	Imprimerie et reproduction d'enregistrements	106	173
19	Cokéfaction et raffinage	1	0
20	Industrie chimique	38	249
21	Industrie pharmaceutique	5	299
22	Fabrication de produits en caoutchouc et en plastique	34	483
23	Fabrication d'autres produits minéraux non métalliques	192	817
24	Métallurgie	14	1 123
25	Fabrication de produits métalliques, à l'exception des machines et des équipements	182	1 390
26	Fabrication de produits informatiques, électroniques et optiques	28	453
27	Fabrication d'équipements électriques	18	609
28	Fabrication de machines et équipements n.c.a.	28	269
29	Industrie automobile	14	414
30	Fabrication d'autres matériels de transport	11	1 496
31	Fabrication de meubles	193	215
32	Autres industries manufacturières	239	176
33	Réparation et installation de machines et d'équipements	221	615

<b>PRODUCTION ET DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ, DE GAZ, DE VAPEUR ET D'AIR CONDITIONNÉ</b>	<b>35</b>	<b>Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné</b>	<b>992</b>	<b>992</b>	<b>1376</b>	<b>1 376</b>
<b>PRODUCTION ET DISTRIBUTION D'EAU ; ASSAINISSEMENT, GESTION DES DÉCHETS ET DÉPOLLUTION</b>	<b>36</b>	<b>Captage, traitement et distribution d'eau</b>	<b>102</b>	<b>260</b>	<b>549</b>	<b>1 026</b>
	<b>37</b>	<b>Collecte et traitement des eaux usées</b>	<b>43</b>		<b>80</b>	
	<b>38</b>	<b>Collecte, traitement et élimination des déchets ; récupération</b>	<b>115</b>		<b>397</b>	
	<b>39</b>	<b>Dépollution et autres services de gestion des déchets</b>	<b>0</b>		<b>0</b>	
<b>Total</b>			<b>4 086</b>		<b>18 938</b>	

Deuxième secteur employeur de la zone Massif après le secteur des services, le secteur de l'industrie fournit essentiellement des emplois salariés (20 000 sur 22 000). A l'échelle du Massif, le secteur de l'industrie représente 9 % du nombre d'établissements employeurs et 18 % des salariés (mais le secteur a perdu 21 % de ses établissements et 25 % de ses effectifs entre 2001 et 2010)<sup>8</sup>.

#### Part des établissements de l'industrie dans les cantons des Pyrénées en 2010

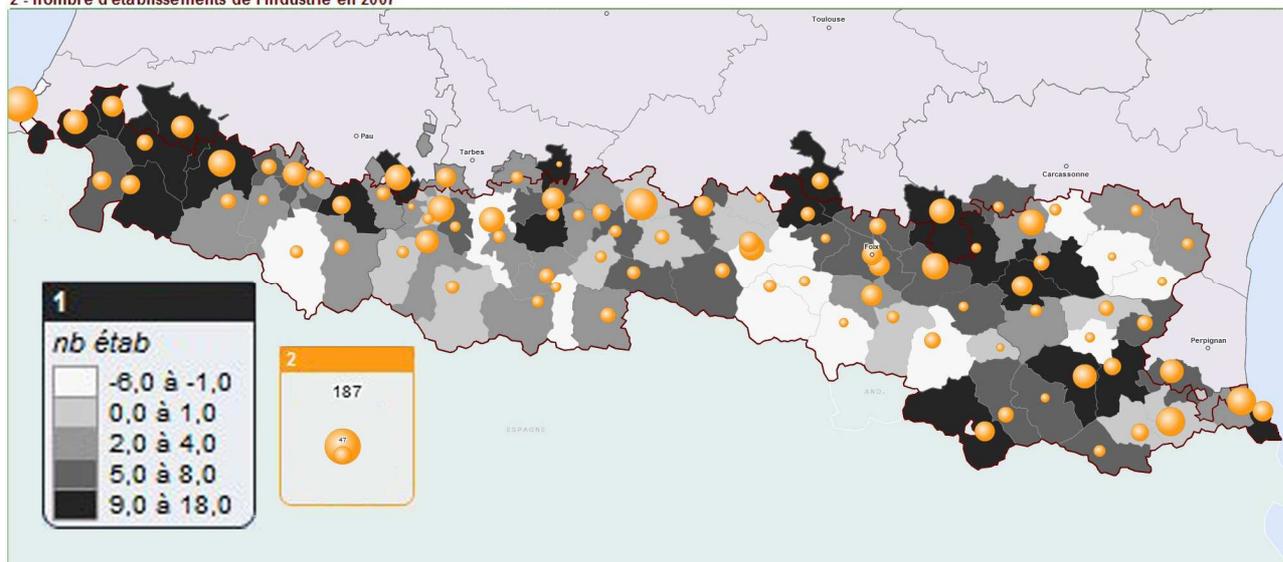


Source : Insee - CLAP 2010, traitement géoclip-APEM 2013

<sup>8</sup> Source : DIRECCTE Midi Pyrénées

Le piémont des Pyrénées est ancré dans une forte tradition industrielle, et c'est dans ces territoires que se concentrent les entreprises de ce secteur. Une industrie lourde s'y était implantée, attirée par l'hydroélectricité. Selon leur éloignement de la zone urbaine de Toulouse, des difficultés de recrutement de personnels qualifiés handicapent parfois le développement d'entreprises. C'est par exemple le cas pour l'industrie mécanique implantée en Ariège.

1 - évolution du nombre d'établissements de l'industrie entre 2007 et 2009  
2 - nombre d'établissements de l'industrie en 2007

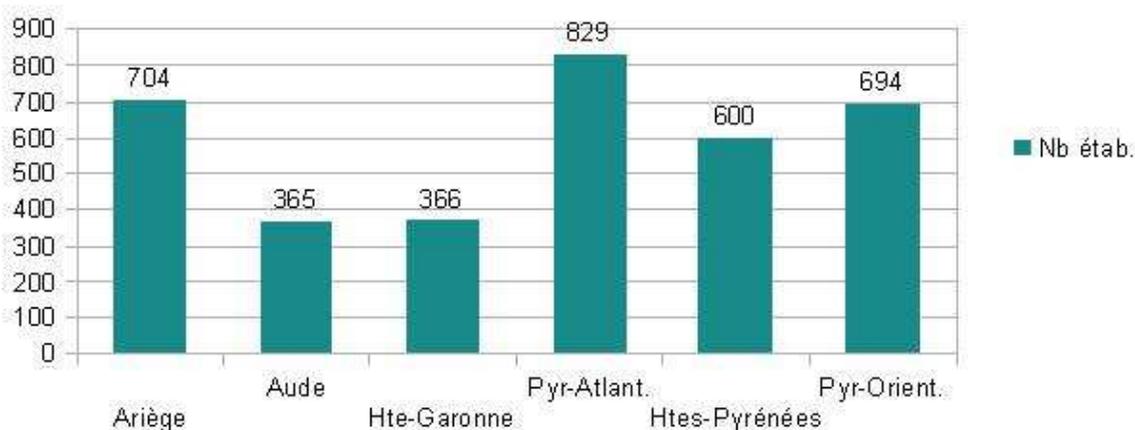


© APEM 2011 - IGN GéoFla - Source : Insee - CLAP

En 2010, la zone Massif comptait 3.500 établissements du secteur industriel, soit 9,4% de l'ensemble des établissements du Massif, les départements de l'Aude et de la Haute-Garonne comptant parmi les moins industrialisés de la chaîne en nombre d'établissements.

### Nombre d'établissements du secteur de l'industrie par département (zone massif) en 2010

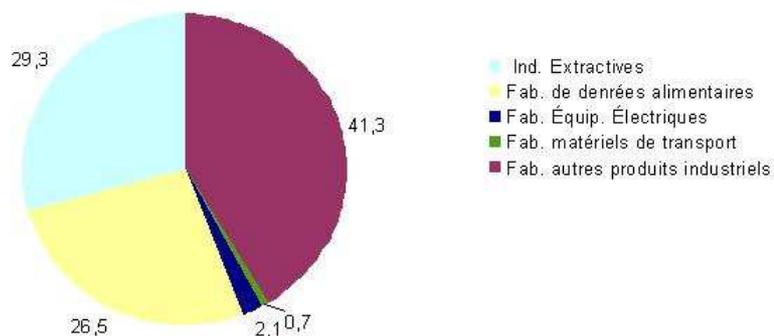
Source: INSEE Sirene, traitement APEM 2012



L'analyse du secteur industrie par type d'activité révèle que derrière les « autres produits industriels » (regroupant l'industrie textile, chimique et pharmaceutique, la réparation de machines), les activités extractives et d'agro-alimentaire occupent plus de la moitié des établissements du secteur industriel en zone de Massif.

### Les établissements industriels de la zone massif par type d'activité (NA17) en 2010 - % du total

Source : INSEE, Sirene, traitement APEM 2012

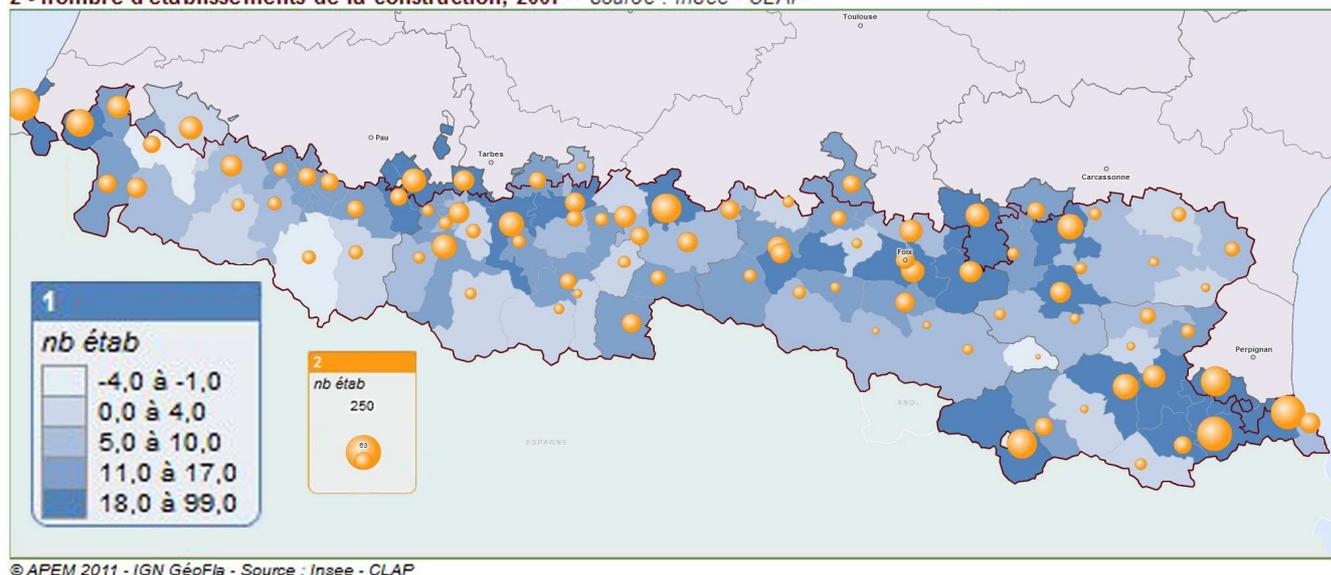


Les établissements sont concentrés dans le piémont, de l'ouest au centre du Massif, et dans tout le département de l'Ariège et des Pyrénées-Orientales. Entre 2005 et 2009, 2 824 établissements du secteur industriel ont disparu, dont 96 % dans l'industrie manufacturière. Les cantons les plus touchés ont été Saint-Gaudens (- 160 établissements) et Lavelanet (-140 établissements). Toutefois, bien qu'en recul, le secteur industriel participe toujours de manière essentielle à l'économie du Massif en offrant des emplois pérennes et souvent non saisonniers.

**Le secteur de la construction** représente lui 12 % des établissements et 12 % des salariés (le nombre d'établissements a augmenté de 12 % et le nombre de salariés de 14 % sur la période).<sup>9</sup>

1 - évolution du nombre d'établissements de la construction 2007-09 - source : Insee - CLAP

2 - nombre d'établissements de la construction, 2007 - source : Insee - CLAP



Sa part comme son évolution sont proches des moyennes nationales. Néanmoins, on a observé entre 2007 et 2009 une augmentation du nombre d'établissements de ce secteur dans les cantons aux extrémités du Massif, ainsi que dans le piémont. Ailleurs, la variation est plus faible voire négative (surtout dans les Pyrénées-Atlantiques), sauf dans le canton de Saillagouse (66) où le solde a été le plus élevé au cours de cette période (99 établissements de plus).

Dans les zones frontalières, et en Cerdagne (66) en particulier, la concurrence est historiquement intense entre entreprises françaises et espagnoles ; elle s'est du reste encore accrue récemment,

<sup>9</sup> Source : DIRECCTE Midi Pyrénées

compte tenu de la crise espagnole du secteur et de la baisse sensible d'activité des 2 côtés de la frontière.

En conclusion, chacun s'accorde à considérer que maintenir et développer les entreprises, en particulier industrielles, en zone de Massif constitue un enjeu majeur :

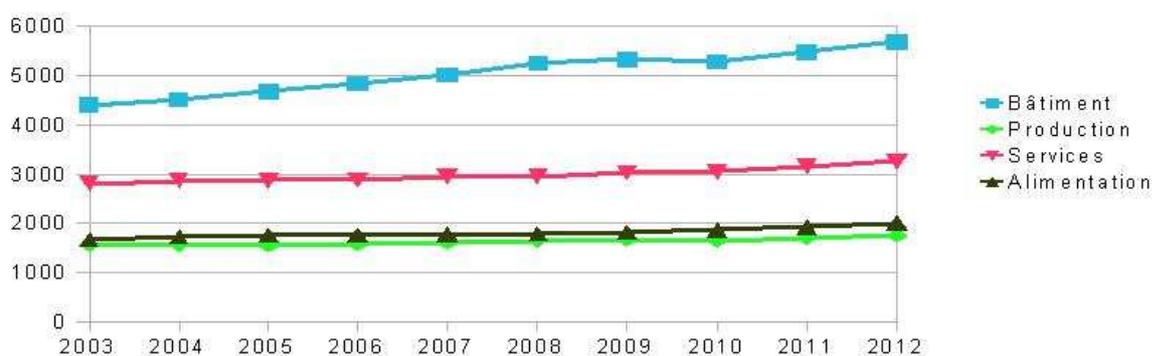
- Leur présence garantit le maintien d'emplois qualifiés et d'une population présente à l'année, en particulier dans les villes de piémont ; elle conditionne donc l'attractivité de leur territoire d'influence (qui inclut fréquemment toute une vallée) et le dynamisme du secteur résidentiel local (services, commerces...),
- la moyenne d'âge relativement élevée des entrepreneurs recommande de s'intéresser de près à la transmission d'entreprise, pour limiter les cessations d'activité et conserver l'emploi,
- les territoires de montagne doivent profiter des opportunités liées aux réseaux à haut et très haut débit ; certaines zones peuvent justifier des expérimentations en matière de déploiement des infrastructures et des usages, de télétravail, etc...,
- la petite taille d'une majorité d'entreprises ne leur permettant pas de supporter seules des coûts de recherche ou d'innovation, elles doivent bénéficier de soutiens ciblés ou être encouragées à mutualiser certains moyens, par exemple via des coopérations économiques, notamment transsectorielles ou transfrontalières : création par exemple de réseaux pyrénéens d'entrepreneurs, intégrant certaines filières (bois-papier, textile, extraction, agroalimentaire...) et associant d'autres acteurs économiques (tourisme, commerce, santé, agriculture...).

#### • **L'artisanat**

Les artisans sont les dépositaires de nombreux savoir-faire, transmis essentiellement par l'apprentissage. Présentes de façon hétérogène sur l'ensemble du Massif, leurs entreprises forment un tissu d'activités au service de la population et d'autres entreprises, élément essentiel de dynamisation économique du territoire montagnard et en sus de leurs rôles de service et de lien social de proximité. Au 1<sup>er</sup> janvier 2012, l'Artisanat<sup>10</sup> dans le Massif rassemble plus de 12 000 entreprises. Présent dans les secteurs de l'alimentation, du bâtiment, de la production et des services<sup>11</sup>, il occupe ainsi une place privilégiée dans l'économie pyrénéenne.

#### **Nombre d'établissements de l'artisanat (activité principale) 2003-2012**

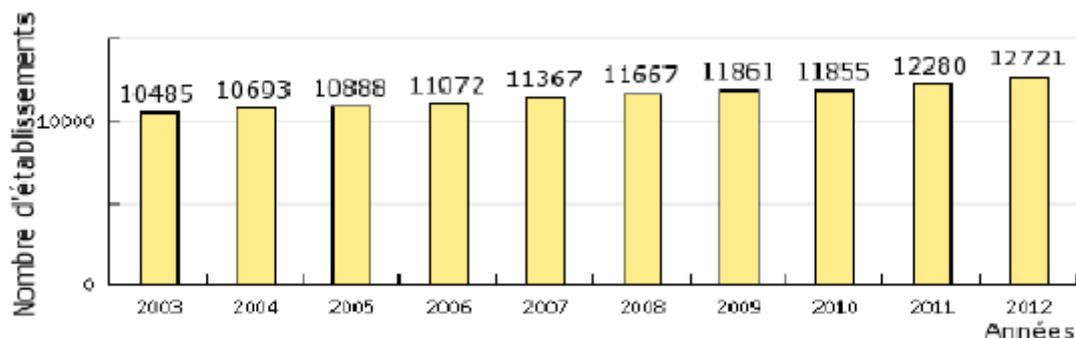
Source : Répertoires de Métiers, traitement APEM 2012



<sup>10</sup> Est artisan tout chef d'entreprise dont l'effectif est inférieur ou égal à 10 salariés au moment de sa création, et qui exerce une activité indépendante de production, de réparation, de transformation, ou de prestation de service relevant de l'Artisanat et figurant parmi une liste d'activités établie par décret en Conseil d'État.

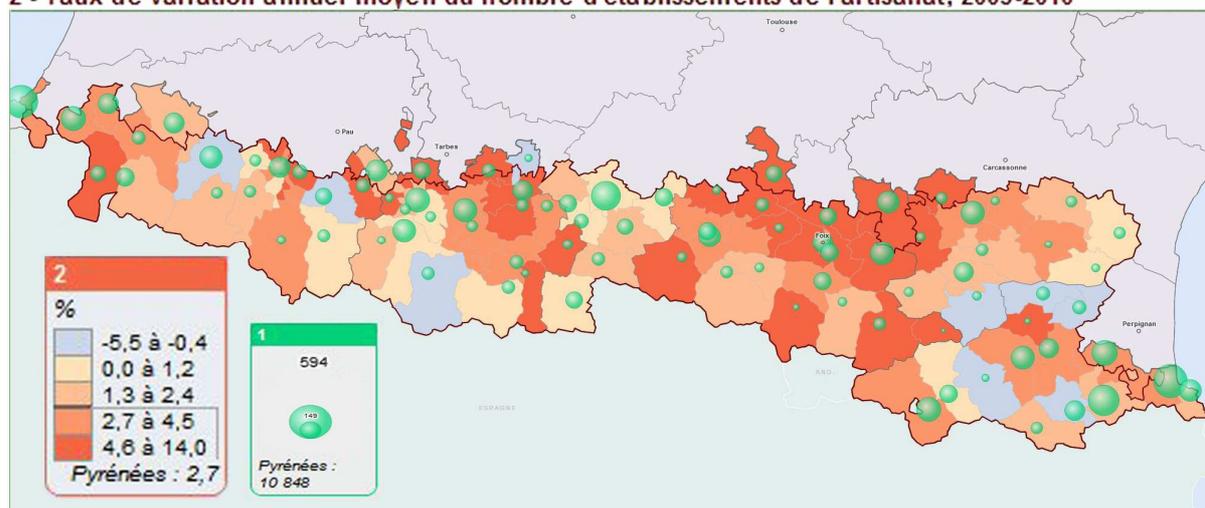
<sup>11</sup> Pour préciser, le secteur du bâtiment regroupe les maçons, électriciens, plombiers, charpentiers... ; l'alimentaire : boucher, charcutier, traiteur, boulanger, pâtissier, chocolatier... ; la production : métallurgie, fabrication, prothésiste dentaire, la menuiserie... ; les services : coiffeur, pressing, ambulances, pompes funèbres, taxidermistes...

En 2011, 22 % des chefs d'entreprise, soit 2 712 personnes ont plus de 55 ans, et 34 % ont entre 45 et 55 ans, ce qui représente un potentiel notable d'activités à transmettre et à reprendre dans les prochaines années, notamment dans les secteurs du bâtiment et de la production.



### 1 - Nombre d'établissements artisanaux, 2005

### 2 - Taux de variation annuel moyen du nombre d'établissements de l'artisanat, 2005-2010



© APEM 2011 - IGN GéoFla - Source : Répertoire des métiers

Entre 2005 et 2010, seuls 9 cantons sur 89 ont une évolution négative du nombre de leurs établissements artisanaux. L'Ariège se démarque par une variation positive dans l'ensemble de ses cantons, dont une évolution forte (gain de 4,7 % à 14 %) dans plus de la moitié d'entre eux.

La grande majorité du renouvellement des entreprises sur le massif s'opère par création (68 %), la reprise d'entreprise ne représentant que 17 %, contre 8 % de transmission familiale. Cette tendance se confirme dans les projets des professionnels qui cesseront leur activité dans les 5 ans à venir. 41 % d'entre eux souhaitent céder leur affaire à un repreneur extérieur et 39 % n'espèrent ni vente ni transmission. La volonté de former un ou des salariés à la reprise de l'entreprise n'intéresse que 15 % des cédants, qui préfèrent à 22 % transmettre à leurs enfants<sup>12</sup>. Si la création d'entreprise atteint un bon niveau dans le Massif, la transmission-reprise présente aussi des avantages :

- elle permet de sauvegarder les emplois et le savoir-faire d'une entreprise,
- elle utilise des locaux existants (peu convertibles en général pour d'autres usages), évitant l'apparition de friches,
- elle permet au cédant de valoriser son capital.

<sup>12</sup> Source : Diagnostic de l'Artisanat Pyrénéen, CMA Pyrénées, 2012

- **La progression des services : la tertiarisation de l'économie**

- **L'économie présentielle**

L'économie présentielle pyrénéenne concerne essentiellement les activités de services, marchands et non marchands. Si, en 1982, l'emploi présentiel représentait 57 % du volume d'emplois dans la zone Massif, en 2008, cette part s'élève à 73 %. Néanmoins, au regard des autres massifs français, cette pénétration de l'économie présentielle reste encore inférieure.

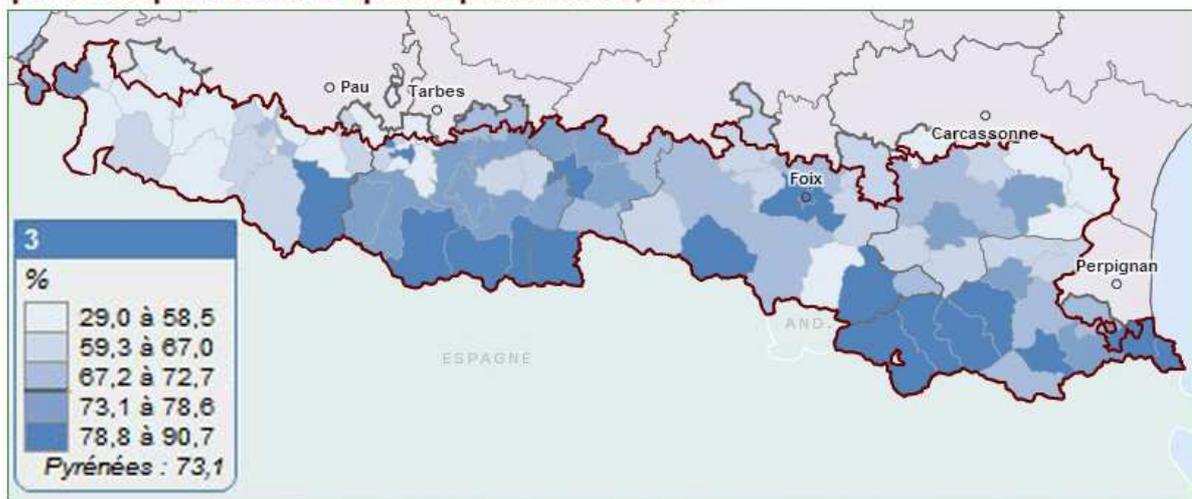
**Part des établissements actifs de la sphère présentielle, 2008** - source : Insee - CLAP



© APEM 2011 - IGN GéoFla - La France par massifs

D'abord concentrés dans les zones frontalières des Pyrénées centrales (territoires touristiques avec stations touristiques) et en Cerdagne-Capcir (extrémité Ouest des Pyrénées-Orientales), les emplois présentsiels ont, en 25 ans, gagné tout le piémont de ces zones. L'Aude et les Pyrénées-Atlantiques, départements à forte tradition et production agricoles, restent toutefois les plus à l'écart de cette progression.

**part d'emplois dans la sphère présentielle, 2008**



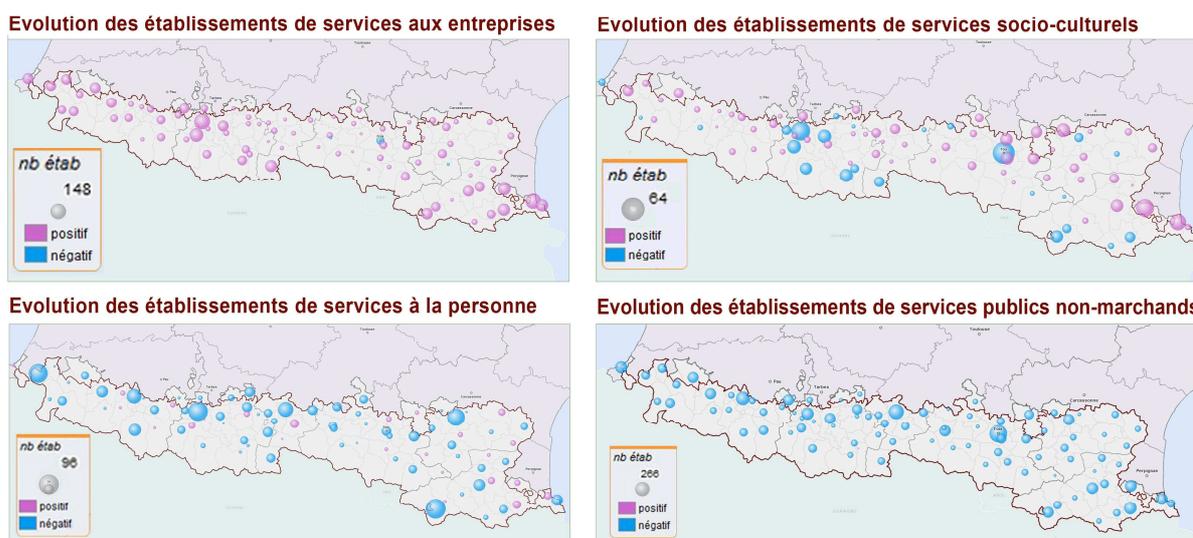
© APEM 2011 - IGN GéoFla - Source : Insee, RP 2008, 1999, 1990, 1982, Exploitation complémentaire au lieu de travail

Entre 2005 et 2009, près de 11 000 établissements de ce secteur ont disparu, soit une baisse de 15 %. Les établissements de services publics ont été plus touchés par les disparitions que les services aux entreprises, qui ont vu leur nombre augmenter.

Parmi les cantons ayant perdu le plus d'établissements, on peut citer ceux de Foix-ville (- 373), Saint-Gaudens (- 306) et Oloron-Sainte-Marie (- 212), en constatant que ce sont des espaces urbanisés du Massif. Durant cette même période, huit cantons ont gagné des établissements et seuls trois en ont gagné plus de dix (Argelès-Gazost, Bagnères-de-Luchon et Bordères-Louron).

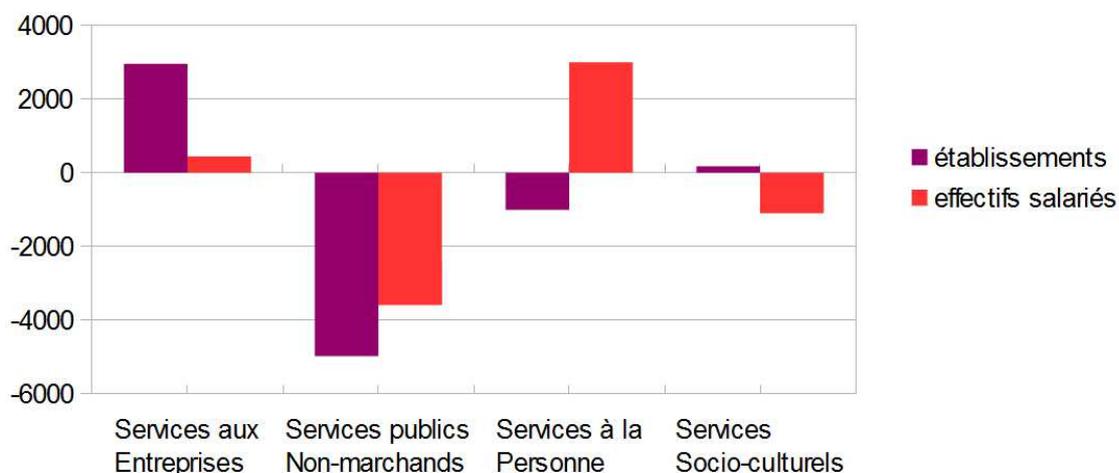
En termes d'effectifs salariés, c'est le secteur des services à la personne qui a connu la plus forte augmentation.

### Evolution comparée du nombre d'établissements selon les activités de services (hors tourisme et transports) dans les cantons pyrénéens entre 2005 et 2009



Source : Insee CLAP 2005-2009, traitement APEM 2012

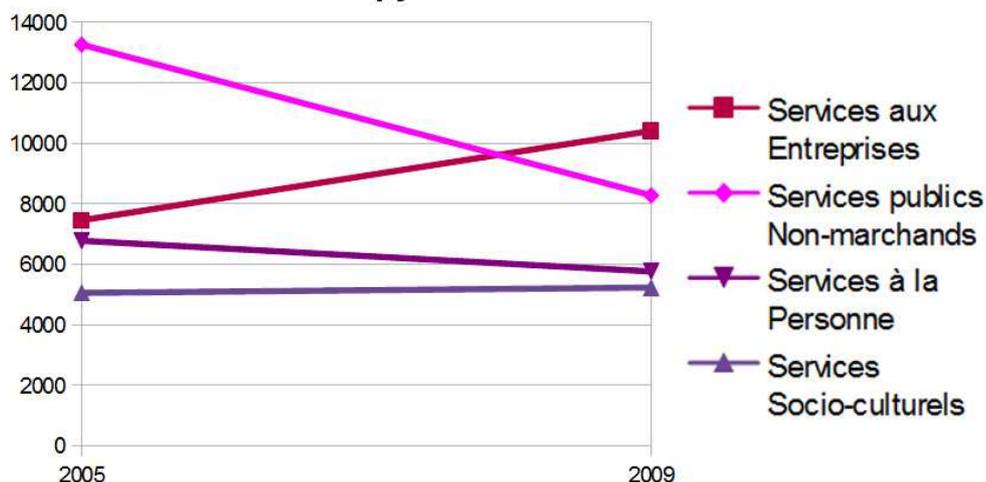
### Evolution comparée des établissements et des effectifs salariés des activités de services (hors tourisme et transport) dans les cantons pyrénéens entre 2005 et 2009



Source : Insee CLAP 2005 et 2009, traitement APEM 2012

En 2010, la zone de Massif comptait 28 800 d'établissements du secteur des services, dont presque la moitié est située dans les Pyrénées-Orientales et les Hautes-Pyrénées.

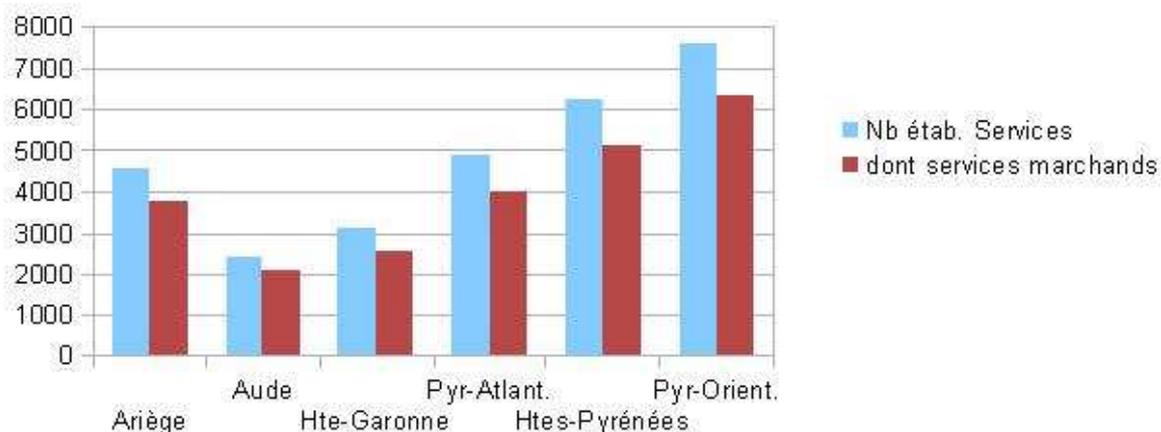
### Poids et évolution du nombre d'établissements des activités de services (hors tourisme et transports) dans les cantons pyrénéens entre 2005 et 2009



Source : CLAP 2005 2009, traitement APEM 2012

### Nombre d'établissements du secteur des services par département (zone massif en 2010)

Source : INSEE, Sirene, traitement APEM 2010

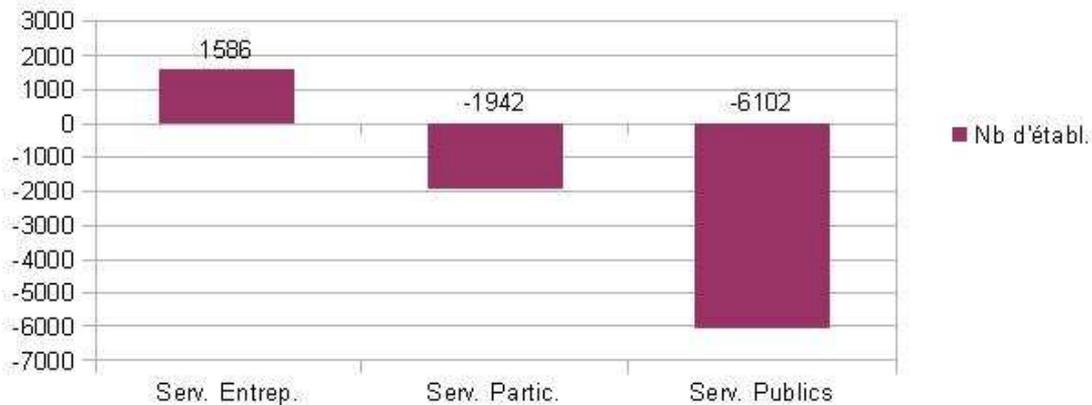


A partir du découpage en 17 secteurs d'activités proposé par l'INSEE, on peut regrouper les activités de services en trois types : services aux entreprises (transports, activités financières, TIC...), services aux particuliers (hébergement-restauration, loisirs, commerces...) et services publics (administration, santé, enseignement).

Les activités de services aux particuliers (15 000 établissements en 2010) sont prépondérantes en zone Massif, et les seuls établissements dédiés à l'hébergement et la restauration représentent 15 % du total (4 400 établissements).

### Variation du nombre d'établissements du secteur des services des 89 cantons situés en zone massif par type d'activité entre 2005 et 2009

Source : INSEE, CLAP, traitement APEM 2012



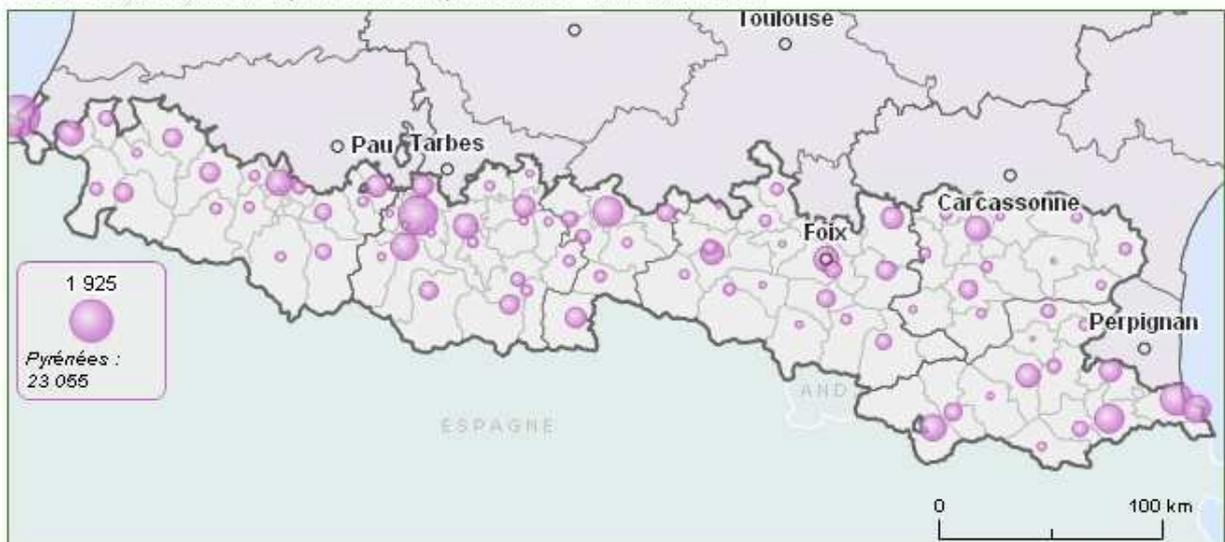
- **L'économie de proximité**

Fondée sur la rencontre de l'artisanat, du commerce, des services, de l'économie sociale et solidaire et des TPE à ancrage local, l'économie de proximité est une composante de l'économie globale au même titre que l'économie mondialisée. Elle peut contribuer à atténuer les soubresauts de la vie économique, mais aussi apporter une réponse aux défis que constituent la lutte contre le chômage, l'ampleur des évolutions démographiques et des changements comportementaux des consommateurs et la préservation de l'environnement.

Par exemple, l'allongement de l'espérance de vie s'apprécie non seulement à l'aune du progrès scientifique médical mais également du point de vue de ses conséquences économiques locales, en termes de création d'activités et d'emplois, au point d'évoquer une « économie du vieillissement ».

Néanmoins, si l'économie présentielle crée de nombreuses sources d'emplois (ainsi, le secteur a gagné 2.500 emplois entre 1999 et 2008 en zone Massif), la durée des contrats y est souvent plus courte et le niveau des rémunérations moins élevé. Ces emplois ne permettent pas toujours à ceux qui les occupent une activité à l'année, à moins de consentir à une certaine forme de mobilité professionnelle, ou à une pluriactivité sur l'année qui exige l'acquisition de compétences plurielles.

**nombre d'emplois dans la fonction "Services de Proximité", 2008** - source : Insee, RP 2008, 1999, 1990, 1982, Exploitation complémentaire au lieu de travail



© APEM 2011 - IGN GéoFla - Le Massif des Pyrénées par cantons

- **L'économie du numérique**

Dans les zones de montagne, où l'attractivité du territoire est un élément déterminant, l'usage des TIC va de pair avec le développement des services et de l'économie (tourisme, formation à distance, transport, e-commerce, e-santé, télé-travail...). Il y a par ailleurs différents usagers du numérique en montagne, avec des attentes de nature différente : touristes, résidents et entreprises.

Les avancées technologiques comme les TIC amènent à penser de nouvelles formes d'organisation de territoires en réseaux (ex : réorganisation territoriale des services et des partenariats entre territoires). De même, ils permettent l'émergence de nouveaux métiers, liés au télétravail et à la dématérialisation. Le développement des TIC offre aussi des opportunités pour améliorer l'accès aux soins en zones de montagne (e-santé), aux services administratifs, au télétravail, à la formation...

La compétitivité des territoires est de plus en plus liée aux TIC, qui représentent l'opportunité d'implanter de nouvelles activités, tout comme de promouvoir et maintenir des métiers anciens. Certaines entreprises ont réussi à faire connaître et exporter leurs produits « traditionnels » via Internet. Néanmoins, le diagnostic des entreprises artisanales du Massif réalisé par la CMA Pyrénées<sup>13</sup> révèle que plus de la moitié des entreprises n'ont pas de site Internet et que, parmi celles qui en ont un, à peine 5,7 % l'utilisent en vente à distance.

Il a été noté précédemment que la trop faible taille de la plupart des entreprises du Massif leur permettait rarement de supporter des projets de développement innovants (le soutien de ces entreprises pour les faire coopérer entre elles et les inciter à s'engager dans des programmes de R&D, notamment ceux visant des pratiques économiques efficaces sur le plan des ressources et du climat, semblant donc primordial pour renforcer leur compétitivité). On peut imaginer dans ce contexte global que l'adaptation des acteurs économiques passe aussi par une mutualisation de leurs gestions (site Internet, e-commerce...) et par un objectif général de meilleure connaissance et de plus grande maîtrise des usages du numérique et des outils informatiques. L'accompagnement des entreprises est ainsi essentiel et va donc au-delà du sujet des infrastructures et de l'installation du très haut débit dans les territoires de montagne.

La mobilisation des nouvelles technologies au service de l'économie pyrénéenne doit contribuer au désenclavement des acteurs économiques, à la création de nouvelles activités et à une meilleure visibilité/promotion des activités et produits pyrénéens. L'enjeu à venir repose sur l'adaptation des acteurs économiques aux usages engendrés par l'explosion du nombre d'utilisateurs de ces technologies et de leurs attentes.

---

<sup>13</sup> [http://www.artisanatpyrenees.eu/images/Diagnostic\\_Artisanat\\_Pyreneen- CMAPyrenees.pdf](http://www.artisanatpyrenees.eu/images/Diagnostic_Artisanat_Pyreneen- CMAPyrenees.pdf)

**En conclusion :**

- L'agriculture des Pyrénées résiste mieux que sur le reste du territoire national ; si le rôle des exploitations agricoles et pastorales dans la gestion des territoires et la production d'aménités positives est confirmé, elle représente surtout une ressource économique importante du Massif ; en outre, les filières de valorisation des produits constituent une source capitale de richesses et d'emplois, portés par les entreprises agro-alimentaires.
- La filière forêt-bois dispose du potentiel pour répondre aux enjeux énergétiques et climatiques des territoires (bois-matériau, bois-fibre, bois-chimie, bois-énergie) ; il s'agit toutefois de lever certains verrous socio-économiques et renverser une tendance résultant d'une combinaison d'handicaps structurels et conjoncturels non surmontés.
- L'artisanat pyrénéen se maintient ; il joue et doit conserver son rôle de maillage social et économique du territoire.
- Bien qu'en recul, le secteur industriel participe toujours fortement à l'économie du Massif, en offrant des emplois pérennes, moins impactés par la saisonnalité.
- Le secteur des services, particulièrement des services à la personne, connaît la plus forte augmentation en terme d'effectifs salariés, et cette tendance s'accélère.
- Du fait de l'âge avancé des chefs d'entreprises, de nombreuses opportunités de transmission et reprise d'activités sont à envisager/préparer au cours des prochaines années dans tous les secteurs d'activité.
- Le développement des infrastructures et des usages TIC constitue une condition incontournable pour le développement économique et l'attractivité des territoires, qui sont à renforcer sur le Massif.

## • **Le tourisme : une activité économique majeure**

### • **Un tourisme marqué par deux saisons trop courtes, aux clientèles assez distinctes**

Le tourisme est la première ressource économique dans bon nombre de vallées pyrénéennes (on pourra se référer notamment, pour plus de détails, à une récente note de l'INSEE et de la Confédération Pyrénéenne du Tourisme, indiquant par exemple que dans la zone Massif, un emploi salarié sur six est touristique, une proportion moyenne qui est largement dépassée dans les zones les plus fréquentées). L'activité se caractérise par ailleurs par une double saisonnalité marquée.

- La saison d'hiver est avant tout centrée sur les sports d'hiver de décembre à mars (marginale avril, en fonction du calendrier scolaire et de la météorologie). La fréquentation se concentre alors de manière intense sur de courtes périodes (5 à 6 semaines de vacances scolaires, excursions et week-ends le reste du temps), générant une consommation importante (on estime qu'un euro de forfait remontées mécaniques génère 6 euros de dépenses annexes : locations de matériels, cours, hébergement-restauration, achats divers...) <sup>14</sup>.
- La saison d'été (juin à septembre) est plutôt propice aux activités contemplatives et de pleine nature (différents types de randonnée, activités d'eaux vives...), attirant une clientèle moins consommatrice mais aux durées de séjour plus longues. Les activités liées au patrimoine culturel, à la montagne familiale ainsi que les activités de pleine nature doivent être confortées car la douceur de leurs reliefs permet aux Pyrénées de s'ouvrir à de plus larges clientèles.

La structure et les attentes des clientèles de chaque saison sont de natures très variées <sup>15</sup>. La clientèle d'hiver est majoritairement familiale et jeune (moins de 50 ans avec enfants ; 15-34 ans surreprésentés), les seniors et les familles avec enfants en bas âge étant moins présents. Cette clientèle aspire à une affirmation et une réalisation personnelles, à travers les émotions et la performance, et est sensible à la consommation et à la mode. De plus, le départ en vacances en hiver reste l'apanage d'une population encore limitée et globalement plus aisée que la moyenne des Français : 35 % d'entre eux seulement partent en vacances l'hiver, 10 % chaque année et 7,5 % aux sports d'hiver <sup>16</sup>.

La clientèle d'été se distingue quant à elle par des catégories de populations plus diversifiées, plus « intellectuelles », plus en recherche des ressources attachées aux territoires de montagne (découverte culturelle et patrimoniale, valeurs humanistes, contemplation, pleine nature, bien-être...). En termes de pratique, le principal contingent de clientèle est peu porté ou moyennement porté sur la consommation sportive et culturelle à outrance, en dehors des activités « soft » traditionnelles (promenades, visites...). Aussi, doit-on regretter que la montagne d'été reste trop méconnue ou parfois réduite à quelques attributs spontanés (ou clichés) dont les extrêmes (l'austérité d'une part, l'hyper-activité d'autre part) peinent à séduire des clientèles majoritairement à la recherche de ressourcement et de ludique.

### ***Le ski « alpin » et les autres sports d'hiver***

Le ski « alpin », activité ancienne apparue dès le début du 20<sup>ème</sup> siècle, concentre l'essentiel de la production touristique du Massif en hiver et demeure à cette saison, de loin, le premier motif de vacances dans les Pyrénées.

Si la trentaine de stations de ski pyrénéennes représentent (de manière relativement stable) 10 % environ de l'offre et de la fréquentation des stations françaises (moment de puissance des remontées mécaniques <sup>17</sup> à 100 000, fréquentation oscillant entre 4 et 6 millions de journées-skieurs, pour des raisons d'abord liées à l'enneigement), la part du marché français captée chaque année par les stations pyrénéennes est plus fluctuante (7 à 9 % du chiffre d'affaires des remontées mécaniques, oscillant entre 75 millions d'euros - donnée de la saison 2006-2007, particulièrement mauvaise du point de vue climatique - et 110 millions d'euros), en raison d'une variabilité de

<sup>14</sup> Le chiffre est extrait d'une étude HPTE/EPASA/Contours de 2011 (un euro dépensé dans les remontées peut générer jusqu'à 7 euros de retombées cumulées sur le territoire).

<sup>15</sup> Eléments issus des carnets de route de la montagne réalisés par Atout France en 2011.

<sup>16</sup> Voir notamment une étude du CREDOC parue en 2010 (« Un désir de renouveau des vacances d'hiver »).

<sup>17</sup> Le moment de puissance additionne, pour un domaine skiable donné, les produits débit horaire par la dénivellation.

l'enneigement supérieure à celle des grandes stations alpines (qui contribuent très majoritairement au chiffre d'affaires national de la filière), bien que celle-ci tende plutôt à diminuer sous l'influence de divers facteurs (neige de culture, modelage et végétalisation des pistes, formation des personnels...).

Pour maintenir l'attractivité des stations de ski dans un contexte concurrentiel fort, il faudra réaliser des investissements sur les domaines skiables et dans les stations de montagne. En effet, le ski constitue très souvent l'armature économique et sociale de certaines vallées.

Développées plus récemment, les autres activités d'hiver (ski de fond, raquette, luge, randonnée...) sont plus marginales par leur poids économique (1,5 millions de journées-skieurs en France ; les Pyrénées représentant 7 % au moins de cette consommation) et connaissent des variations annuelles encore plus marquées. Elles permettent néanmoins d'étoffer l'offre, pour des clientèles recherchant des vacances différentes, ou de constituer une proposition de séjour spécifique pour quelques stations principalement nordiques : espace Capcir dans les Pyrénées-Orientales, plateau de Beille en Ariège, Haut-Nistos et Val d'Azun dans les Hautes-Pyrénées, Col du Somport dans les Pyrénées-Atlantiques....

En particulier, ces stations de taille moindre se prêtent bien aux pratiques de neige douces, plus sécurisantes et propices à une clientèle familiale ou moins sportive, ouverte sur une diversification des animations autour du nordique. Si l'activité ski de fond est en réduction, on constate que l'attractivité d'une montagne sécurisée est en constante augmentation. Marche dans la neige, raquettes, luge, chiens de traîneaux..., compensent largement la baisse des skieurs de fond, ouvrant ainsi le prisme des publics fréquentant la montagne et réduisant de plus la dépendance à une mono-activité.

Une dernière caractéristique du secteur réside dans la mobilisation de financements publics (apportés par les collectivités, à leurs différents niveaux) et dans le poids relatif du secteur privé (moins fourni et dynamique que dans les Alpes). L'analyse montre, en effet, qu'à l'exception des stations leaders (qui bénéficient de clientèles et de ressources importantes), certaines régies ou sociétés d'exploitation (notamment de remontées mécaniques) souffrent d'un manque de rentabilité ayant entraîné des stratégies d'adaptation (augmentation des tarifs, faiblesse des investissements) qui affaiblissent peu à peu leur attractivité et leur compétitivité (rapport qualité-prix dégradé par rapport à leurs concurrents). En outre, les équilibres économiques des domaines skiables se trouvent compliqués par la hausse soutenue des charges d'exploitation et par le fait que l'essentiel des recettes générées par les séjours sont récupérés par d'autres acteurs.

Cette réalité devrait logiquement amener les politiques publiques (portées localement et aux échelons supérieurs), à établir des critères d'intervention plus nettement différenciés, en tenant compte des atouts-faiblesses objectifs qui sont propres à chaque catégorie de station ; l'objectif étant que chaque destination pyrénéenne puisse revendiquer et faire valoir un positionnement marketing (en termes de produits, de prix, de services et d'offres après-ski...) qui puisse convaincre des clientèles cibles au vu de vrais atouts spécifiques.

### ***Le thermalisme et le thermoludisme***

Le thermalisme a vu de son côté son développement s'amorcer dès le 19<sup>ème</sup> siècle. A cette époque, l'univers thermal associait déjà plusieurs fonctions : la santé à travers le climatisme, les loisirs (activités ludiques, culturelles et sportives) et sociale. La plupart de ces stations sont profondément marquées par leur patrimoine et leur architecture, souvent remarquables, mais dont la maintenance et la mise en valeur actuelles sont loin d'être assurées partout.

Aujourd'hui, les 23 stations thermales pyrénéennes fondent surtout leur activité sur les cures thermales médicalisées, mono-produit souvent questionné par les interrogations récurrentes sur les conditions de son remboursement par la Sécurité Sociale. Sur les 500 000 curistes fréquentant les stations françaises, 100 000 curistes environ se rendent chaque année dans les stations pyrénéennes, dont la moitié à Amélie-les Bains (24 000), Bagnères-de-Luchon et Cambo-les-Bains (13 000 chacune). Le chiffre d'affaires direct et indirect de ces stations, généré par les curistes, est estimé à 150 millions d'euros par an<sup>18</sup>, auxquels s'ajoutent les dépenses des accompagnants évaluées à 35 millions d'euros annuels<sup>19</sup>. Il est donc stratégique que les stations développent de nouveaux débouchés thérapeutiques (la clientèle des curistes étant prépondérante dans les

---

<sup>18</sup> Sur la base des ratios usuels, 1.450€ par curiste et par cure.

<sup>19</sup> Sur la base des ratios usuels, 1 accompagnant pour deux curistes et 700 € par accompagnant et par cure.

revenus des stations thermales), attirant aussi de nouvelles clientèles, intéressées par des formes particulières de soins (non médicamenteux, « médecine douce », etc...).

Depuis quelques années, prenant en compte d'autres évolutions sociologiques et l'émergence de nouveaux besoins, certaines communes pyrénéennes, thermales ou non (à l'image de Loudenvielle), ont créé des espaces ou centres dédiés au thermoludisme, activité utilisant les eaux chaudes naturelles à des fins ludiques et de bien-être (associées à d'autres activités de même nature telles que les soins de beauté ou les massages).

Les 17 espaces et centres existant dans les Pyrénées approchent en 2012 le million de visiteurs pour un chiffre d'affaires annuel estimable à 15-20 millions d'euros<sup>20</sup>. C'est un élément complémentaire et distinctif de l'offre touristique du Massif (y compris grâce au versant méridional de la chaîne - dont le centre andorran de Caldea est de loin le plus important en termes de fréquentation -), qui n'a pas encore atteint sans doute sa maturité (des taux de croissance annuels supérieurs à 10 % peuvent y être encore observés) et qui est imité aujourd'hui par des réalisations alpines récentes (Monetier-les-Bains, dans les Hautes-Alpes, accueille chaque année près de 200 000 visiteurs, chiffre du même ordre que celui de Balnéa, dans la vallée du Louron).

### **Les autres formes de tourisme : nature, culture...**

Davantage diffus, sauf dans le cas de Lourdes (destination internationale, dont le chiffre d'affaires consolidé dépasse 300 millions d'euros, pour un total de 6 millions de visiteurs par an et de 3 millions de nuitées environ - majoritairement internationales, fréquentant en particulier 230 établissements hôteliers qui totalisent 15 000 chambres et 50 000 lits touristiques), ce type de tourisme est plus difficilement quantifiable du point de vue de son poids économique. Il est à noter toutefois que les démarches de type « grands sites Midi-Pyrénées », tout en permettant d'assurer une promotion d'envergure à plusieurs sites pyrénéens, servent aussi à la mise en place d'outils de suivi et d'évaluation des fréquentations tout au long de l'année (ainsi constate-t-on, par exemple, le succès grandissant du Pic du Midi, avec des scores avoisinant désormais un chiffre d'affaires annuel de 4 millions d'euros pour 110 000 visiteurs).

Grossièrement, la visite des principaux sites majeurs naturels (espaces protégés, paysages remarquables...) et culturels est estimée à plus de 10 millions de visiteurs. Il est à noter que certains sites ou éléments remarquables du patrimoine pyrénéens (architecture religieuse romane, patrimoine castral - en particulier les châteaux « cathares » -, art préhistorique - réunissant une collection exceptionnelle de sites archéologiques et de peintures rupestres -) bénéficient d'une notoriété parfois mondiale.

Ce tourisme s'appuie aussi sur des lieux plus confidentiels, les écomusées notamment, assis sur les patrimoines pyrénéens représentatifs de savoir-faire, de traditions ou de modes de vie. Cette offre est également confortée par une ville (Oloron-Sainte-Marie) et cinq pays d'art et histoire (Pyrénées Cathares, Vallées d'Aure et du Louron, pays transfrontalier des vallées du Tech et du Ter, Vallée de la Têt, Pyrénées Béarnaises), sans oublier bien sûr les 3 parcs (1 national, 2 régionaux) ainsi que d'autres territoires, tant naturels que culturels, particulièrement renommés (Montagne Basque, Canigou...).

Une multitude d'activités de pleine nature (randonnées itinérantes, escalade, cyclotourisme, canyoning, parapente, spéléo, eaux vives, vol à voile, pratiques diverses de pêche et de chasse...) complètent aussi l'offre pyrénéenne, avec en la matière une notoriété qui peut être également internationale (ainsi, les Pyrénées sont un des hauts-lieux européens du cyclotourisme et du canyoning).

Enfin, il faut souligner la relative rareté des coopérations tourisme-agriculture, les Pyrénées n'ayant guère témoigné jusqu'à présent d'un empressement particulier pour mettre en avant, dans leur communication touristique, les paysages, les pratiques et les productions agricoles, alors même qu'ils caractérisent le Massif et en constituent l'un des facteurs d'identité et de spécificité les plus évidents.

Aussi, à l'inverse de l'espace Sud-Ouest, de notoriété européenne pour son art de vivre rural et sa gastronomie de terroir, les Pyrénées ne sont pas perçues comme réellement singulières dans ce domaine, ou ne le sont que sur une partie du Massif (Pays Basque par exemple) et via un nombre réduit de professionnels.

---

<sup>20</sup> Ces chiffres demeurent approximatifs, et susceptibles de croître en raison de l'ouverture récente de centres et de projets encore à venir.

On peut escompter toutefois que l'essor des offres bien-être (en lien avec le thermalisme et le thermoludisme), ou encore les souhaits de renouvellement et de montée en gamme des clientèles sportives, amplifieront demain les liens, d'une part entre consommation touristique et consommation de produits agricoles, d'autre part entre producteurs touristiques et producteurs agricoles ou agroalimentaires, dans un souci de cohérence globale des produits de séjour et de la destination « Pyrénées ».

- **Une envie pour la destination « Pyrénées » pas assez traduite en fréquentation**

Les carnets de route de la montagne réalisés par Atout France en 2011 montrent que la montagne française détient « **un capital de sympathie** », tant l'été que l'hiver, auprès des clients français (73 % des Français, 3<sup>ème</sup> destination touristique) et de certaines clientèles européennes. Cette montagne peine toutefois à transformer économiquement cette attirance en fréquentation. En effet, les enquêtes de fréquentation et les nuitées réalisées dans les hébergements touristiques montrent chaque année que la montagne demeure l'espace national le moins fréquenté par les Français sur l'année, entre toutes les destinations possibles (mer, ville et campagne).

Les Pyrénées subissent ce paradoxe de manière marquée : c'est le massif le plus attractif l'été (31 % des Français) et le deuxième l'hiver (27 % des Français). Cette situation est analogue pour les principales clientèles européennes. On doit donc regretter que la fréquentation des Pyrénéens ne se situe pas au niveau de cette attirance et sans doute ces chiffres suggèrent-ils l'existence de vrais réservoirs de clientèle pour le Massif.

#### **Fréquentation touristique des Pyrénées**

	Nombre de nuitées	
	Hiver	Eté
Clientèle française dans les Pyrénées	6,3 millions	10 millions
Total de la clientèle française dans les Massifs français	70 millions	100 millions
Part de la fréquentation	9%	10%

*Source : Atout France 2012 et Confédération Pyrénéenne du Tourisme 2011*

En outre, le constat actuel n'est plus celui, vécu par le passé (avant 2000), d'une évolution régulière des flux touristiques. Au contraire, la fréquentation (été comme hiver) tend à plafonner (voire à décliner, comme le suggère l'évolution ces dernières années du taux de départ des Français à la montagne) et, si elle reste soutenue et même en croissance dans certaines vallées ou certains sites plus attractifs que d'autres, elle a connu une érosion sensible dans des stations ayant du mal à rester dans la course (et qui peinent aujourd'hui à envisager les solutions leur permettant de repousser le risque de décrochage concurrentiel).

Ainsi, certains types de clientèles (jeunes par exemple<sup>21</sup>) ou d'activités (ski de fond<sup>22</sup> notamment) sont en baisse tendancielle depuis quelques années ; si ces tendances devaient se confirmer, la clientèle et l'offre de ski alpin pourraient se redistribuer ou se concentrer dans un nombre plus réduit de stations, au détriment des sites de moindre ampleur (éprouvant déjà des difficultés à financer leur fonctionnement et qui n'auraient pas les moyens d'investir dans la modernisation de leurs installations).

On peut souligner enfin que la fréquentation des Pyrénées est caractérisée par la proximité de sa clientèle (essentiellement Ouest et Sud-Ouest français) et par son internationalisation marginale (en dehors des Espagnols, de relative proximité également), en-deçà là-encore de leur potentiel.

Il ressort donc de ces constats la nécessité impérieuse pour les Pyrénéens de se battre pour conserver leurs clients actuels, tout en étant en mesure de séduire aussi les non-clients du Massif et de favoriser le renouvellement des marchés, sur la base en particulier de nouvelles propositions.

<sup>21</sup> Voir à cet effet le livre blanc « coup de jeune sur la montagne » réalisé en 2008 par la Grande Traversée des Alpes.

<sup>22</sup> Voir à cet effet le bilan de saison 2011/2012 des activités nordiques réalisé par Atout France.

- **Les freins et menaces à la transformation économique du potentiel touristique**

***Les faiblesses inhérentes à la destination montagne<sup>23</sup> :***

La montagne n'est pas forcément une destination naturelle pour la plupart des clients, car elle est considérée comme plus incertaine, voire plus anxiogène que d'autres destinations sur le plan de la pratique - du moins pour ce qui est de la haute montagne - : aléas météorologiques, codes parfois méconnus, perte de repères urbains, craintes de l'ennui, peurs de ne pas être à la hauteur physiquement.

La montagne peut aussi sembler moins accessible du point de vue financier, pratique et géographique : matériels spécifiques, vacances moins simples à organiser, bonnes affaires perçues comme moins nombreuses, accessibilité de la destination (transports) jugée plus difficile... Elle est donc moins aisée à consommer spontanément qu'une autre destination ou que d'autres activités de loisir concurrentes (jardinage, bricolage, numérique...). Elle requiert donc des efforts de communication (de persuasion) mais aussi, bien au-delà, des services et des offres bien ciblés, sauf à ne contenter qu'une clientèle déjà conquise, maîtrisant les codes et clés d'accès requis.

***Des pans de la filière touristique à régénérer et à adapter aux marchés***

Certaines filières ont déjà perçu le risque de la marginalisation. C'est le cas de certaines activités nordiques (ski de fond), victimes ces derniers hivers de conditions et de durées de fonctionnement aléatoires.

Le vieillissement progressif et le confort relatif des hébergements constituent aussi une préoccupation qui illustre une difficulté générale du Massif, celle de moderniser l'offre et de l'adapter suffisamment aux évolutions de la demande. En particulier, une proportion importante d'établissements hôteliers et de meublés de tourisme sont caractérisés aujourd'hui par des prestations, un niveau de confort et un rapport qualité-prix en deçà des standards actuels. Il en est de même de bon nombre d'hébergements de randonnée (gîtes d'étape et refuges), qui correspondent de moins en moins à la demande exprimée par les professionnels du secteur (accompagnateurs, guides...).

Du point de vue de l'aménagement, le secteur touristique a été porté par l'essor de la construction, aux nombreux traits communs d'une vallée ou d'un massif à l'autre : création d'infrastructures et d'équipements (publics) d'un côté et de capacités d'hébergement (privées) de l'autre. En croissance longtemps continue, cette offre excède dorénavant la demande du point de vue quantitatif, si l'on se réfère aux fréquences d'utilisation des aménagements : trop de remontées mécaniques fonctionnent, par exemple, en dessous de leur capacité théorique (et de leur seuil de rentabilité), tandis que la création de 60 000 lits nouveaux de résidences secondaires et de résidences de tourisme au cours de la décennie 1999-2009, dans un contexte global de fréquentation stable voire en baisse sur certains territoires<sup>24</sup>, abaisse mécaniquement le taux moyen de remplissage des hébergements (en deçà des scores atteints en hiver dans les Alpes<sup>25</sup>).

L'artificialisation des zones agricoles ou naturelles, ainsi transformées, les risques de friches touristiques et les problématiques d'efficacité énergétique viennent s'ajouter à ce constat. On peut donc dire que cette évolution n'a pas eu des caractéristiques de durabilité satisfaisantes.

D'un autre côté, le Massif souffre d'une offre d'hébergement qualitativement insuffisante, l'hôtellerie étant en particulier dans une situation délicate, avec des difficultés en particulier de transmission et de reprise pour bon nombre d'établissements. Cela pose inévitablement la question de la modernisation du parc ancien, dans un contexte où les propriétaires (plutôt âgés) sont loin d'avoir, dans leur majorité, des réflexes, des envies ou des moyens de ré-investissement. Les acteurs publics perçoivent l'écueil de l'augmentation des capacités (en lits ou en équipements), dans un contexte de fréquentation touristique à peine stable (cette situation a été bien analysée lors du diagnostic immobilier de la haute vallée des Gaves - dont un résumé est en ligne sur le site Internet de la révision du schéma de Massif -). Mais il n'a pas encore été trouvé de solution

---

<sup>23</sup> Eléments issus des carnets de route de la montagne réalisés par Atout France en 2011 et d'une enquête du CREDOC, publiée en 2010 dans l'étude « Un désir de renouveau des vacances d'hiver »

<sup>24</sup> Par exemple, l'avant-projet de charte du parc régional des Pyrénées catalanes montre pour le territoire la perte de 150 000 nuitées entre 2006 et 2012 alors que près de 20.000 lits nouveaux ont été créés en Cerdagne-Capcir ces dix dernières années.

<sup>25</sup> Le taux n'atteint guère plus de 3 semaines par lit, en hiver comme en été, comme l'indiquent les tableaux de bord Comète - qui concerne 6 stations parmi les plus fréquentées du massif : Ax, Cauterets, Gourette, La Mongie, Luchon et Saint-Lary-Soulan -.

probante pour y remédier, les tentatives ou dispositifs imaginés pour réhabiliter les lits anciens, de préférence à la création de lits neufs, n'ayant connu par le passé que des réussites accessoires.

Toutefois, des initiatives émergent aujourd'hui de la part des collectivités pour s'impliquer dans la question de la revitalisation de l'immobilier de loisir : elles émanent des stations (plusieurs exemples en Hautes-Pyrénées, soit individuellement, soit via le réseau N'Py), des départements (en lien avec la labellisation des meublés, le classement, la promotion et la commercialisation), des régions (exemple de Midi-Pyrénées sur la question de l'hôtellerie) ou encore des CCI. Mais ces collectivités manquent d'outils et de moyens d'intervention adaptés à l'ampleur du problème.

En conclusion, la gestion, la montée en gamme et la mise en marché des lits touristiques (professionnelle ou non) constitue un enjeu crucial pour la fréquentation du Massif. Cet enjeu est d'autant plus exacerbé pour l'exploitation des résidences de tourisme, la transmission/reprise des établissements hôteliers et la commercialisation des lits froids. Il s'inscrit aussi dans la question plus large du renouvellement urbain des stations.

### ***Des ressources hivernales perturbées par les 3 C : climat, crises, concurrences***

Comme d'autres destinations touristiques, les Pyrénées s'interrogent quant à la pérennité et au renouvellement de leur offre touristique hivernale, en tant que moteur essentiel de leur économie. L'irrégularité de l'enneigement y est en particulier un facteur récurrent de perturbation des équilibres socio-économiques (plus ou moins sensible selon les stations), que la neige de culture compense différemment selon les hivers (et la durée des épisodes de froid) et selon les domaines skiables (dont le taux d'équipement est très variable).

Par ailleurs, sur le versant Nord comme le versant Sud, l'offre (en particulier immobilière) a augmenté des derniers temps de façon rapide, dans une logique de concurrence forte, parfois motivée seulement par des facteurs fiscaux (en France) ou spéculatifs (en Espagne). La première crise de 2008 a causé l'arrêt net de cet essor et, depuis, les paramètres économiques généraux ne s'étant pas améliorés, le stock de logements et d'équipements excède la capacité d'absorption du marché, tout au moins sur les produits les plus standards. Ainsi, la concurrence s'exacerbe-t-elle :

- l'écart se creuse entre les vallées ou stations pyrénéennes les plus attractives (qui ont mieux encaissé les aléas climatiques et qui ont bénéficié des reports de clientèles de celles qui en ont été les plus victimes) et d'autres territoires menacés de décrochage sur leurs marchés et produits d'hiver traditionnels (et pour lesquels des stratégies d'alliance ou bien mutualisation de certains coûts - avec d'autres stations, ou bien dans un cadre intercommunal élargi -, ou de repositionnement marketing, seront inévitables pour permettre la poursuite des exploitations les plus vulnérables) ;

- il est prévisible que les tensions concurrentielles et la gravité de la crise n'amènent demain les opérateurs touristiques andorrans et espagnols (qui ont des stratégies de conquête à l'international visiblement plus ambitieuses que leurs homologues franco-pyrénéens) à renforcer leur présence sur leur marché français de proximité (le grand Sud-Ouest) ; ce risque est d'autant plus à redouter que les grandes stations situées sur le flanc Sud de la chaîne (Grandvalira, Baqueira, Formigal...) proposent des prestations (étendue des domaines skiables, garantie d'enneigement, niveau de l'accueil et de l'hôtellerie) tout à fait compétitives.

#### **• Des atouts à conforter et à développer pour la destination Pyrénées**

### ***Un patrimoine exceptionnel qui mériterait d'être mieux valorisé***

Le besoin accru « d'expérience » en matière touristique<sup>26</sup> suppose qu'une destination se singularise par un ensemble de prestations et de prestataires de plus en plus diversifiés et originaux. Les Pyrénées, si elles sont aujourd'hui repérées comme espace sportif (pratique des loisirs de glisse, en été comme en hiver) et espace de nature (avec ses grands sanctuaires paysagers et de biodiversité), restent assez peu différenciées sur d'autres créneaux.

Or, le Massif pyrénéen possède une riche collection de ressources agro-pastorales, culturelles et naturelles, porteuses d'une image d'authenticité qui est en phase avec certaines valeurs actuelles. Ces patrimoines sont autant d'atouts pour échapper à l'écueil de la banalisation, conquérir une meilleure place dans l'imaginaire touristique et prendre des parts de marché aux destinations concurrentes.

---

<sup>26</sup> Voir à ce sujet les carnets de route de la montagne réalisés par Atout France en 2011.

### **Une image internationale géographiquement forte mais touristiquement faible**

L'internationalisation des clientèles des Pyrénées est anormalement faible alors même que le Massif possède une localisation géographique inégalable, identifiée et porteuse de valeurs positives :

- la naturalité intrinsèque à l'espace montagnard<sup>27</sup> ;
- la convivialité et l'art de vivre véhiculés par le Sud-Ouest de la France et par l'Espagne ;
- le dynamisme et l'image porteuse des métropoles les plus proches (Toulouse, Montpellier, Bordeaux, Barcelone, Bilbao...);
- l'exotisme suggéré par la variété des régions pyrénéennes et par leur situation unique (liaison entre Méditerranée-Atlantique et France-Espagne).

### **Des dynamiques de mutualisation potentiellement fructueuses**

Plusieurs exemples de coopération sont à l'œuvre et mériteraient d'être confortés et améliorés :

- les pôles touristiques, fondés initialement en Midi-Pyrénées autour des stations de ski et de leurs relations avec la vallée (dupliqués depuis 2007 en Aquitaine et Languedoc-Roussillon ; et élargis à des territoires aux ressources différentes : Grand site du Canigou, Montagne Basque, vallée d'Aspe...);
- le Parc National des Pyrénées, ainsi que les Parcs Naturels Régionaux des Pyrénées Catalanes et des Pyrénées Ariégeoises, procèdent aussi de logiques rénovées de coopération, via des chartes récemment rédigées ;
- la promotion touristique collective, ancienne sur le Massif par le biais de la Confédération Pyrénéenne du Tourisme, a été élargie (du moins en 2011) aux deux versants de la chaîne à l'occasion de l'année des Pyrénées ; le positionnement marketing de la chaîne des Pyrénées doit être intensifié par une communication mutualisée, à la hauteur de l'enjeu, confortée et développée dans une démarche globale de l'Atlantique à la Méditerranée, en intégrant les versants nord et sud (France, Espagne, Andorre).
- le rapprochement des stations de ski (marque N'PY d'un côté ; gestion Altiservice, commune à 4 stations, de l'autre).

Au-delà de ces références organisationnelles, on constate néanmoins que les Pyrénées françaises sont aussi et parfois en retard par rapport à l'autre versant de la chaîne, celui-ci témoignant par exemple d'un dynamisme et d'une créativité remarquables pour fédérer des professionnels locaux. Certains projets ou concepts collaboratifs innovants (évolutifs chaque année), associés à des sites Internet et à des services performants, n'ont ainsi pas de véritable équivalent chez nous ; citons en particulier :

- l'initiative « Carros de Foc » (constitution d'une gamme de produits et d'événements autour de la randonnée itinérante, entre les refuges du massif catalan des Encantats), imitée par la suite ailleurs en Espagne (Cavalls del Vent, Porta del Cel, Senda de Camille...),
- la création de la « Zona Zero » (premier centre espagnol de VTT, dans la région aragonaise d'Ainsa).

### **En résumé, le tourisme dans les Pyrénées c'est :**

- une activité économique majeure, au potentiel varié de développement, mais encore insuffisamment exploité sur certaines clientèles, faute de produits et propositions adaptés ;
- une attirance à mieux transformer en fréquentation, en adaptant l'offre à la demande tout en tenant compte des situations géographiques et des spécificités locales ;
- la nécessité de renouvellement urbain des stations de montagne, permettant d'adapter la qualité de l'offre réceptive, de favoriser sa montée en gamme et de s'adapter à de nouveaux enjeux environnementaux ;

<sup>27</sup> A l'occasion de l'année 2011 des Pyrénées, une enquête conduite par la Communauté de Travail des Pyrénées auprès des habitants de ses 8 régions a mis en avant cette particularité du massif pyrénéen.

- la nécessité de stratégies de développement des stations différenciées, en rapport avec une large diversité de situations et de ressources (financières et de clientèles cibles) ;
- le besoin de refonder et de consolider les modèles du développement touristique, dans un contexte incertain quant aux sources de financement mobilisables, les équations financières s'étant plutôt compliquées ces derniers temps, tant pour les opérateurs publics que privés ;
- une performance économique et une initiative privée à stimuler ;
- une image et des filières touristiques à rajeunir ;
- une faible attractivité du Massif à l'étranger (en dehors de l'Espagne), et pour des pays ou marchés qui devraient pourtant constituer des relais nécessaires de croissance et de clientèle ;
- un besoin de capitaliser sur les atouts et l'image « nature-culture » du Massif, en tant que message crédible de distinction de la destination Pyrénées ;
- un travail spécifique à conduire sur les complémentarités intersectorielles (transversalité ; liens avec les valeurs et produits de l'agriculture par exemple) et été-hiver ;
- des dynamiques d'organisation touristique à créer ou à renforcer selon les cas.

## 1.4. LES RESSOURCES DES COLLECTIVITES ET DES MENAGES

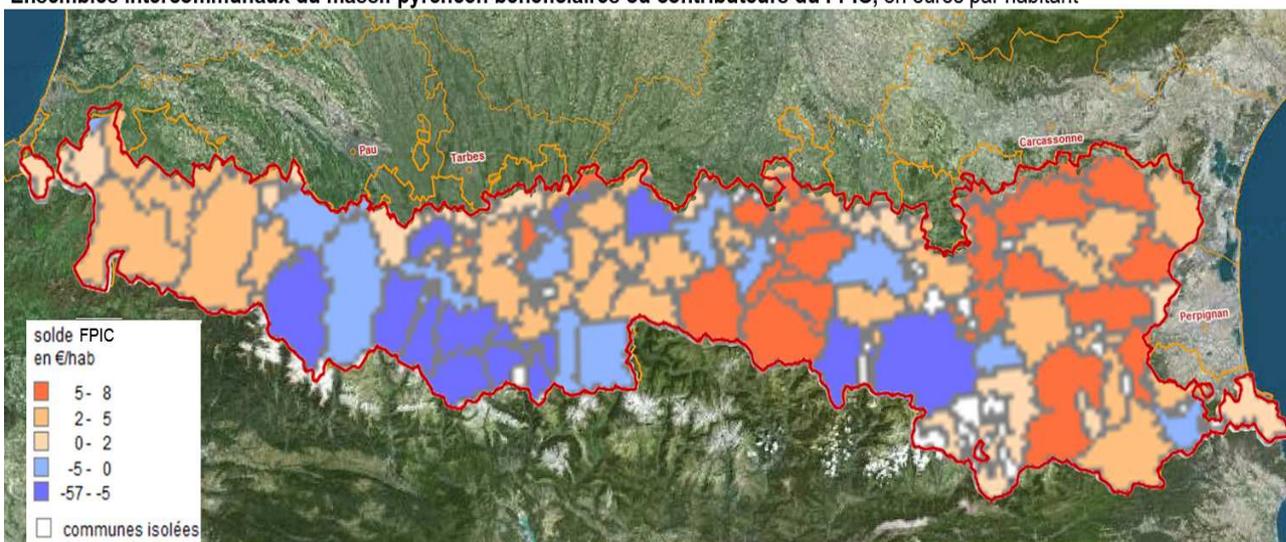
Les cartes qui suivent illustrent la question de la distribution et du partage des ressources financières, publiques et privées, disponibles sur le Massif ; elles ont pour vocation de fournir une représentation très synthétique de l'extrême variété des situations rencontrées, selon le paramètre considéré.

- **Des ressources intercommunales et communales inégales**

L'article 144 de la Loi de Finances pour 2012 a créé le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) qui consiste à **mesurer la richesse des intercommunalités par agrégation de leurs ressources à celles de leurs communes membres**. Ce fonds met en œuvre un mécanisme de redistribution des richesses et définit au niveau d'un ensemble intercommunal, par rapport à la moyenne nationale, la part des communes qui contribuent à ce fonds (autrement dit les communes plutôt riches par rapport cette moyenne) et la part des communes qui bénéficient de ce fonds (autrement dit les communes plutôt pauvres)<sup>28</sup>.

Sur les Pyrénées, la carte ci-dessous permet de constater l'hétérogénéité des richesses intercommunales ; en particulier, une partie non négligeable de territoires est plus contributrice du fonds (en bleu) que bénéficiaire (orange).

Ensembles intercommunaux du massif pyrénéen bénéficiaires ou contributeurs du FPIC, en euros par habitant



Source : Lab'Urba, 2011 (Université Paris Est)

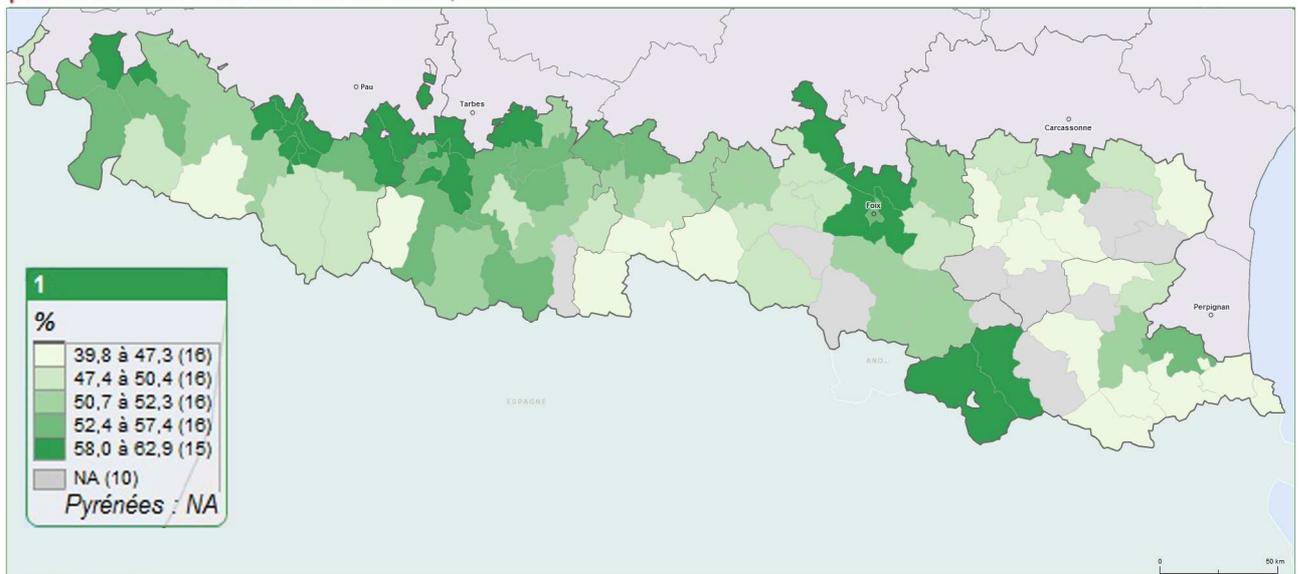
<sup>28</sup> Il faut préciser que le niveau du fonds est fixé en 2016 à 2 % des recettes fiscales des communes et de leurs groupements à fiscalité propre (soit environ 1 milliard d'euros).

- **Des revenus individuels disparates**

La représentation des revenus dans les cantons pyrénéens fait ressortir des disparités. On distingue sur les cartes suivantes quatre types de revenus des ménages (NDLR : plus la couleur est sombre, plus la part des revenus est importante sur le territoire ; les territoires grisés sont des zones sur lesquelles les informations ne sont pas disponibles) :

- **les revenus issus de salaires** : ils sont plus importants en piémont qu'en montagne, en particulier dans les cantons sous influence d'une ville ;

part des salaires dans le revenu fiscal, 2009



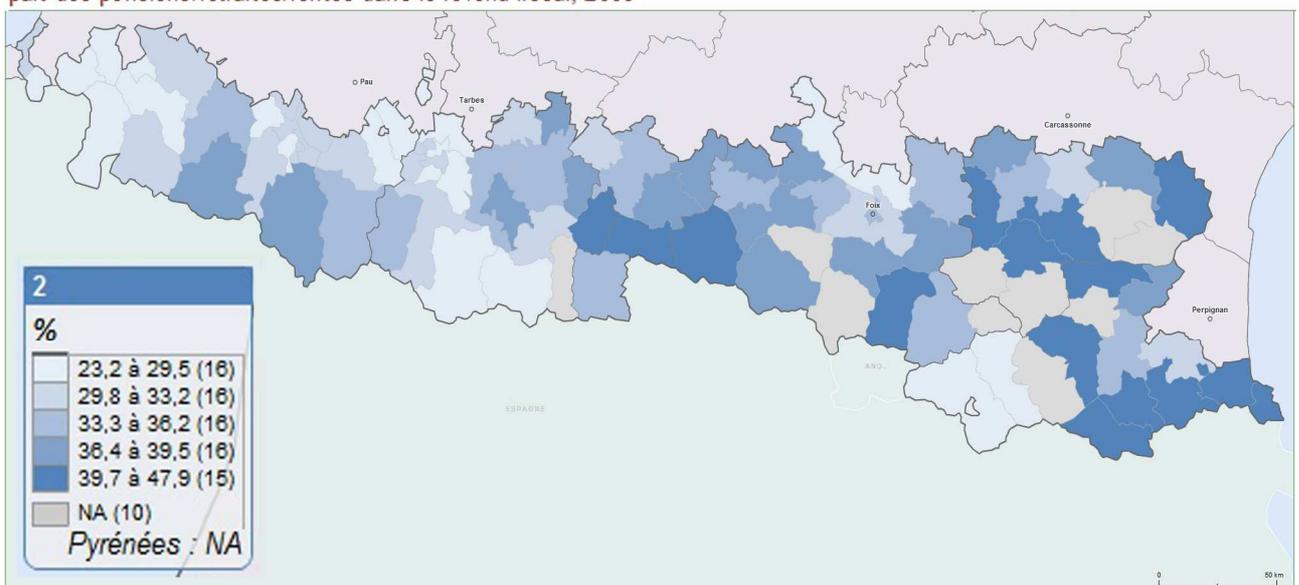
© APEM 2011 - IGN Géofia - Le Massif des Pyrénées par cantons

La part des traitements et salaires est le pourcentage que représentent les revenus d'activités salariées dans le total des revenus fiscaux de la zone.

Les revenus d'activités salariées incluent les salaires, indemnités journalières de maladie, indemnités de chômage, avantages en nature, certaines pré-retraites mais aussi les revenus perçus à l'étranger par des résidents en France (ces revenus sont comptés par défaut dans les revenus d'activités salariés car la déclaration de revenus ne permet pas de les ventiler par catégorie).

- **les revenus issus de pensions et retraites** se concentrent davantage au centre et dans l'Est du massif, là où les populations âgées sont les plus nombreuses ;

part des pensions/retraites/rentes dans le revenu fiscal, 2009



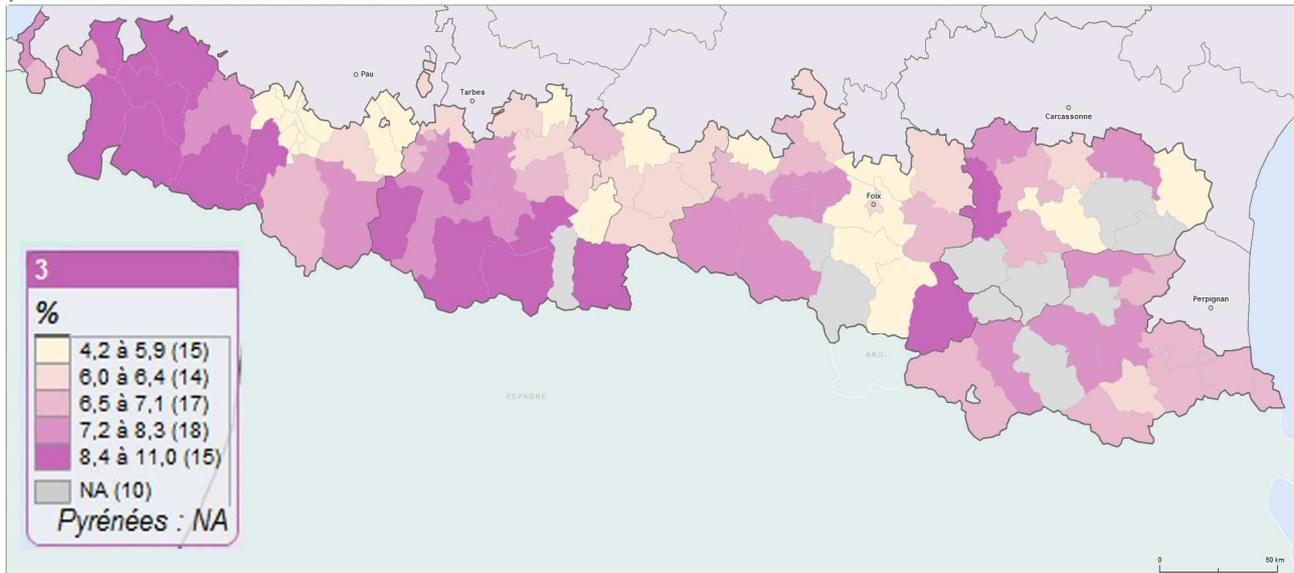
© APEM 2011 - IGN Géofia - Le Massif des Pyrénées par cantons

LA PART DES PENSIONS, RETRAITES ET RENTES est le pourcentage que représentent les pensions, retraites et rentes dans le total des revenus fiscaux de la zone, net des pensions alimentaires versées.

Les pensions, retraites et rentes incluent les retraites mais aussi les pensions d'invalidité et les pensions alimentaires nettes (déduction faites des pensions versées) et les rentes viagères (à titre gratuit et onéreux).

- **les revenus issus de bénéfices des activités non salariées** sont plutôt concentrés dans les Pyrénées-Atlantiques et les Hautes-Pyrénées ;

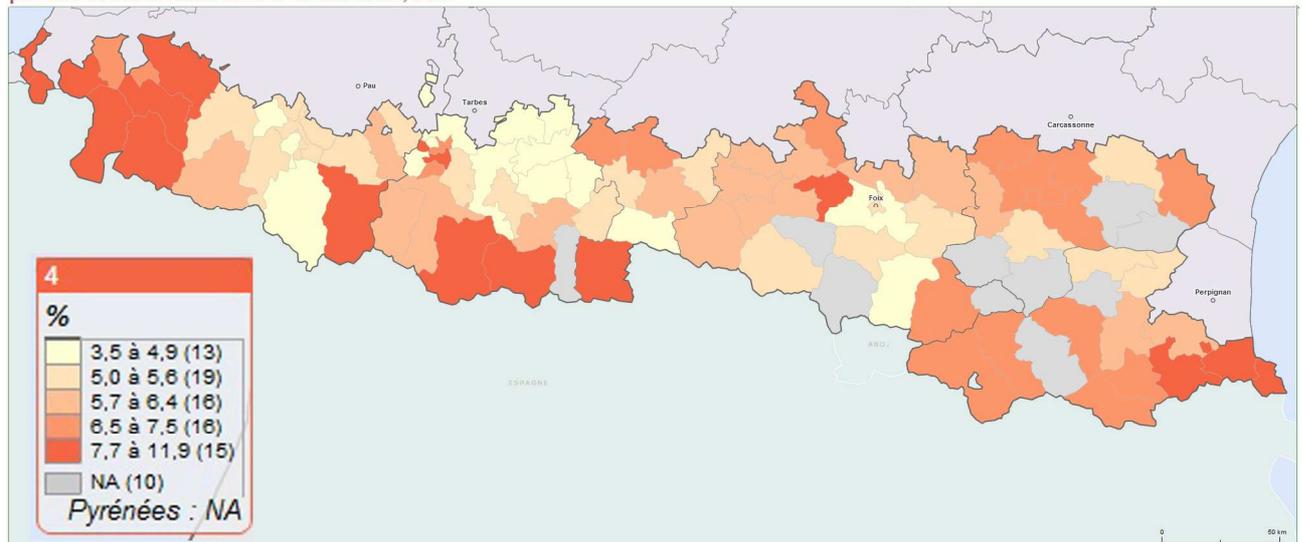
part des bénéfices dans le revenu fiscal, 2009



LA PART DES BÉNÉFICES est le pourcentage que représentent les revenus des activités non-salariées dans le total des revenus fiscaux de la zone, net de déficits. Il s'agit des revenus nets de déficits et hors plus-values des indépendants. Ils comprennent les Bénéfices Agricoles (BA), les Bénéfices Industriels et Commerciaux professionnels (BIC) et les Bénéfices Non Commerciaux professionnels (BNC). Sur la déclaration, les indépendants relevant du régime micro-entreprise pour les BIC et du régime déclaratif spécial pour les BNC reportent le montant hors taxes du chiffre d'affaires ou des recettes. Pour les autres régimes, c'est un bénéfice net de déficit qui est reporté.

- **enfin, les « autres revenus »** (revenus du patrimoine pour l'essentiel) sont concentrés aux extrémités du massif, auxquelles s'ajoutent quelques « poches » dans les Pyrénées centrales.

part des autres revenus dans le revenu fiscal, 2009



LA PART DES AUTRES REVENUS est le pourcentage que représentent les revenus du patrimoine déclarés et autres revenus dans le total des revenus fiscaux de la zone. Ils comprennent essentiellement des revenus du patrimoine : les revenus des valeurs et capitaux mobiliers imposables au titre de l'IRPP ainsi que les produits de placement soumis à prélèvement libératoire indiqués sur la déclaration de revenus (ce qui exclut les revenus défiscalisés comme le livret A et une partie des produits de placements soumis à prélèvement libératoire non déclarés), les revenus fonciers nets (loyers, fermages, parts de SCI, affichage), les revenus accessoires (Bénéfices Industriels et Commerciaux (BIC) non professionnels, des Bénéfices Non Commerciaux (BNC) non professionnels, et recettes brutes de locations meublées non professionnelles).

## 1.5. DES OBSTACLES PERSISTANTS A LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE

La coopération entre les deux versants du Massif est ancestrale, matérialisée notamment par les droits coutumiers des « lies et passerries » qui permettent aux agriculteurs de jouir de droits de pacage sur les terres du pays voisin. Plus récemment, la création en 1982 de la Communauté de Travail des Pyrénées par la déclaration de Jaca-Oloron<sup>29</sup> a été fondée sur la coopération entre les régions françaises et espagnoles et l'Andorre autour de problématiques pyrénéennes. A partir des années 90, l'Union Européenne a affirmé cette coopération transfrontalière par l'accompagnement de projets dans le cadre de programmes INTERREG.

La coopération pyrénéenne se matérialise à trois niveaux :

- une échelle transnationale, avec deux couloirs qui assurent le transit entre la péninsule ibérique et le reste de l'Europe, aux deux extrémités de la chaîne ;
- une échelle transrégionale, avec des échanges bilatéraux de proximité ;
- une échelle locale avec des modalités différenciées d'intégration économique de proximité.

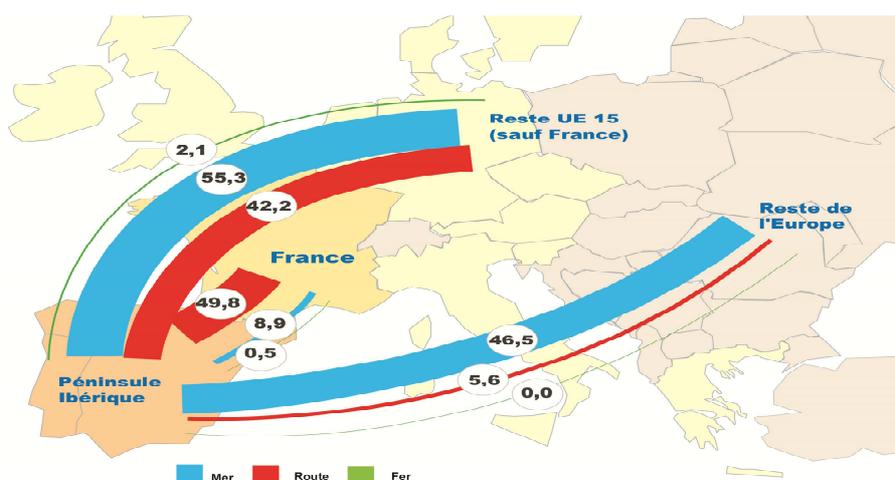
### • Des flux transfrontaliers ralentis

Si les flux transfrontaliers n'ont fait que croître durant des décennies, on constate depuis plusieurs années un tassement voire une baisse des flux qui affectent la plupart des trafics (flux routiers et flux ferroviaires, de voyageurs ou de marchandises – seul le flux aérien progresse -) entre la Péninsule ibérique et le reste de l'Europe<sup>30</sup>. Le ralentissement économique, plus marqué encore en Espagne qu'en France, est certainement la raison majeure de cette tendance.

### • Un trafic de fret dominé par la route, aux tendances incertaines

Le trafic de fret entre la péninsule ibérique et le reste de l'Europe a augmenté de manière conséquente<sup>31</sup> mais plus de la moitié de ces marchandises utilise le mode maritime. Dès lors, ce trafic traversant effectivement les Pyrénées ne concerne que 100 millions de tonnes transitant à 90% par voie terrestre, la part du trafic ferroviaire restant marginale (2,6%) et ayant diminué de moitié depuis 2000 (5%). La traversée des Pyrénées par les poids lourds a augmenté de manière constante ces dernières décennies, pour atteindre un pic en 2007 de plus de 21 000 poids lourds par jour. Toutefois, conséquence de la crise économique, ce trafic a chuté à 17 800 poids lourds par jour en 2009, retrouvant le niveau de trafic de la fin des années 90, puis remontant à 19 000, soit le niveau de 2003. La tendance demeure toutefois incertaine, la fréquentation des 2 autoroutes littorales ayant connu une baisse entre 2011 et 2012.

**Trafic de fret 2009 transpyrénéen (en millions de tonnes)**  
**Observatoire franco-espagnol des trafics dans les Pyrénées**



<sup>29</sup> Déclaration finale de la Conférence des régions pyrénéennes de Jaca et Oloron, des 8 et 10 juin 1982.

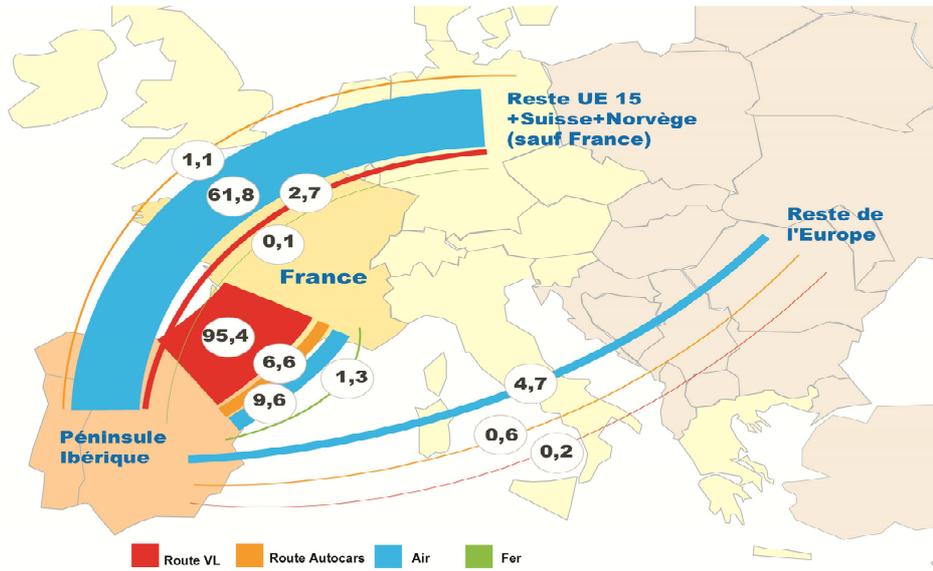
<sup>30</sup> Voir en ce sens les données 2011 de l'Observatoire franco-espagnol des trafics dans les Pyrénées.

<sup>31</sup> Ce trafic est passé de 157 millions de tonnes de marchandises en 2000 à 211 millions en 2009.

- **Un trafic de voyageurs en hausse, grâce à l'aérien et la route**

Le trafic de voyageurs entre la péninsule ibérique et le reste de l'Europe a augmenté ces dernières années, de 126 millions en 2001 à 178 millions en 2009. Cette hausse sensible est due au trafic aérien et au trafic routier par véhicules légers, qui représentent 95 % du trafic, la part du trafic par autocars et par fer étant marginale<sup>32</sup>.

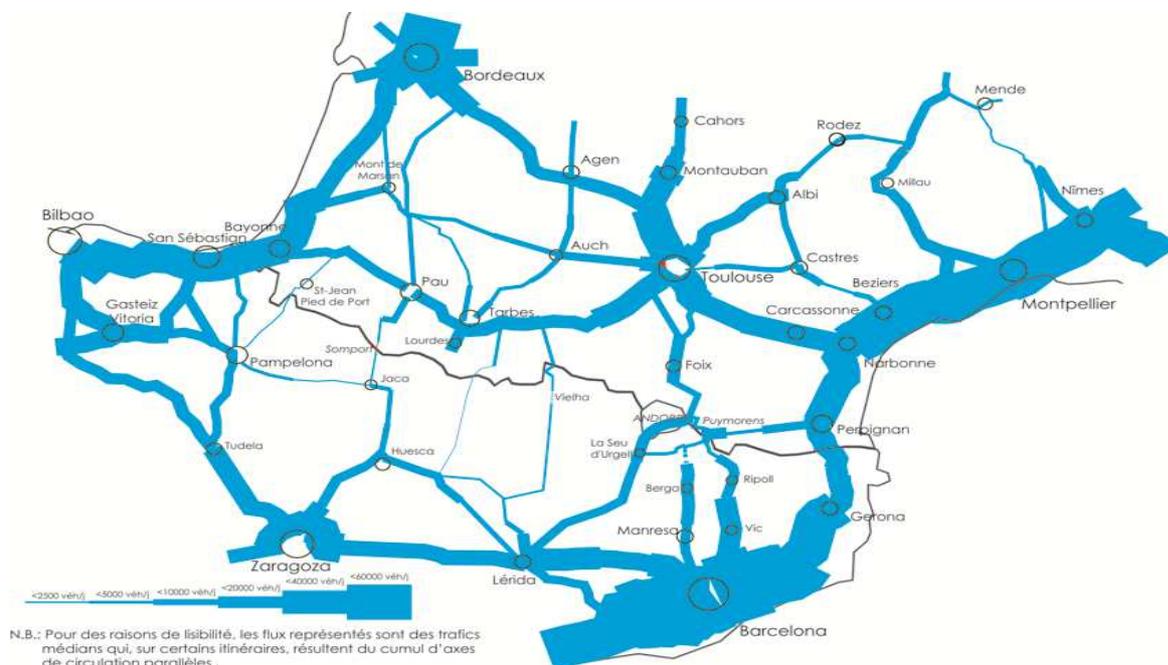
**Trafic transpyrénéen de voyageurs 2009 (en millions de passagers)**  
**Observatoire franco-espagnol des trafics dans les Pyrénées**



- **Des échanges majoritairement à l'œuvre aux extrémités du Massif**

Les deux extrémités des Pyrénées ont une fonction de corridor international stratégique. Elles concentrent 87 % du fret, avec des tonnages à peu près équivalents sur les 2 autoroutes littorales. Le trafic de voyageurs est lui-aussi déséquilibré (67 % sur les extrémités, 33 % sur les routes intérieures) mais les routes côtières sont plus empruntées que les autoroutes littorales.

**Flux routiers 2009 entre régions de l'espace pyrénéen**  
**(en véhicules-jours ; la largeur du trait est proportionnelle à l'importance du trafic)**  
**Observatoire franco-espagnol des trafics dans les Pyrénées**



## • **De la diversité culturelle et linguistique**

D'autres obstacles que la barrière naturelle persistent, dont certains peuvent être qualifiés de structurels. Il s'agit notamment des dissymétries d'ordre juridique ou administratif mais aussi d'obstacles d'ordre culturel.

Le traitement des questions linguistiques, en premier lieu, constitue un frein au renforcement de l'intégration socioéconomique du Massif, le territoire étant en effet caractérisé par une grande diversité avec ses cinq langues officielles (occitan, basque, castillan, catalan et français), ce qui limite de fait leur usage partagé de part et d'autre des Pyrénées.

On note aussi un recul de l'apprentissage de la langue française dans les systèmes d'éducation et de formation espagnols et andorrans (et, dans une moindre mesure, de l'espagnol dans le système français), au bénéfice d'autres langues étrangères (principalement l'anglais), ce qui tend à accroître les difficultés de communication. Enfin, à l'inverse des espaces catalans et basques, la zone centrale du Massif bénéficie moins d'une identité partagée qui serait favorable aux rapprochements et aux projets communs.

## • **Des échanges économiques toujours faibles en raison de freins persistants et de crises successives**

Même si elles sont souvent difficiles à mesurer, on constate que les relations économiques de part et d'autre de la frontière sont faibles, comparé à celles des autres zones transfrontalières françaises<sup>33</sup>. Elles sont également hétérogènes au niveau territorial du fait des profils des « bases productives<sup>34</sup> » dans la base économique du territoire, de la configuration géographique des territoires et des organisations institutionnelles, sociales et culturelles locales. Ces relations se traduisent à trois niveaux :

- les flux (marchandises et personnes) sont majoritairement enregistrés aux extrémités Ouest et Est de la zone transfrontalière,
- les migrations professionnelles les plus importantes sont dans le sens Nord-Sud en Pays Basque (vraisemblablement plus de 2 000 migrations quotidiennes). Elles sont plus faibles et plutôt dans le sens Sud-Nord dans la zone Perpignan-Gérone (plus de 1 000, y compris Cerdagne) ; l'Andorre est principalement tournée vers l'Espagne, avec des migrations en hausse sur 10 ans ; les migrations quotidiennes restent très limitées ailleurs et concernent principalement les emplois de services, de commerce et de transport ;
- des relations inter-entreprises existent dans certains secteurs (tourisme, agro-alimentaire, sylviculture, imprimerie...) et se manifestent aux plans individuels (prise de participation, donneur d'ordre/sous-traitant) ou collectifs (près d'une dizaine de clusters sur 50 affichent une coopération transfrontalière).

Ainsi, des coopérations dans les secteurs de l'agroalimentaire, des énergies renouvelables ou encore de la filière bois-forêt<sup>35</sup> relèvent soit d'initiatives privées (entreprises), soit de formes plus organisées (clusters). Elles portent de réels potentiels de développement.

Secteur clef de l'économie transfrontalière, le tourisme fait l'objet de coopérations fréquentes, mais à l'intensité faible en général. Ce secteur d'activité apparaît donc encore comme source potentielle de coopération, conditionnée par les facilités de communication routière. Ainsi, si des filières touristiques (sports d'hiver, eaux chaudes, activités de pleine nature) et des thématiques patrimoniales (art préhistorique, architecture romane, environnement...) sont communes aux deux versants pyrénéens, leur développement se réalise bien souvent de manière parallèle voire concurrente plutôt que complémentaire et coopérative.

Plusieurs facteurs freinent le développement des relations économiques entre les acteurs pyrénéens des deux versants. Tout d'abord, mis à part quelques grands groupes à vocation internationale (notamment implantés sur les zones Est et Ouest, portes d'entrée du territoire), la

<sup>33</sup> Voir le rapport parlementaire Blanc-Keller-Sanchez-Schmidt (juin 2010) sur la politique transfrontalière.

<sup>34</sup> Par référence à la théorie de la base de Werner Sombart, revisitée par Laurent Davezies, la théorie de la base stipule schématiquement que le développement des territoires dépend de deux mécanismes : leur capacité à capter du revenu de l'extérieur de leurs « frontières » (les revenus basiques) et à redistribuer ces revenus basiques dans leur économie locale (sous la forme de dépenses de consommation).

<sup>35</sup> Voir à ce sujet l'étude de cas « Inter-clustering et coopération inter-entreprises », p. 79 de l'étude du SGAR Midi-Pyrénées, et l'exemple de FORESPIR.

structuration du tissu économique reste majoritairement constitué de TPE et PME, entreprises manquant d'outils et de moyens pour développer leur activité à l'international.

Le déficit de qualité des infrastructures de communication (notamment routières) est aussi souvent mentionné par les acteurs comme facteur limitant des échanges, tant sur l'axe Nord/Sud que sur l'axe Est/Ouest.

Enfin, la méconnaissance courante, voire les différences de législations sociales et fiscales entre la France, l'Espagne et l'Andorre, et des spécificités économiques (tissu économique et existence de partenaires potentiels) peuvent être génératrices de freins pour le développement des échanges économiques entre les territoires, voire de distorsions de concurrence sur des secteurs d'activité communs (agriculture, agro-alimentaire, BTP, restauration...). Il faut toutefois nuancer le propos car d'autres critères discriminants peuvent favoriser les relations économiques transfrontalières : la qualification de la main d'œuvre, les infrastructures, l'existence d'un marché, l'environnement économique et social (organismes de recherche ou de formation) ou encore les aides financières.

- **La prise en compte des Pyrénées dans les fonds européens et les programmes de coopération territoriale européenne**

Le massif a été concerné par 3 instruments financiers (FEDER, FSE, FEADER) et 5 programmes communautaires au cours de la période 2007-2013 (ou volets régionaux de ces programmes), incluant les 2 programmes de coopération territoriale, le programme de coopération transfrontalière POCTEFA (Espagne-France-Andorre) et le programme transnational sud-ouest européen (SUDOE).

- **Un impact « relatif » de ces programmes sur la zone pyrénéenne**

L'impact de ces programmes est difficile à évaluer. A l'exception de l'axe interrégional « Massif » du programme FEDER « compétitivité régional et emploi » de Midi-Pyrénées, et de politiques ou actions ciblées telles que l'agro-pastoralisme pour le FEADER, ou la formation-développement pour le FSE, les logiques d'intervention de ces instruments ont rarement permis une prise en compte coordonnée des spécificités du Massif.

On constate ainsi une relative « dilution » des politiques de Massif dans les politiques européennes, qui est en partie le fruit de l'évolution des stratégies communautaires (Agenda de Lisbonne notamment) en faveur des logiques de projets plutôt que d'aménagement du territoire. La non-concordance des échelles territoriales du Massif et du programme transfrontalier POCTEFA (Espagne - France - Andorre) a accentué ce déficit de lisibilité, sans que la gestion du POCTEFA par la Communauté de Travail des Pyrénées n'atténue la tendance.

- **Un impact substantiel sur la structuration territoriale des acteurs**

Le nombre de structures et d'accords de coopération est important sur le Massif pyrénéen, comparé aux autres frontières françaises. Depuis 2006, le phénomène s'est renforcé grâce aux deux dernières générations de programmes INTERREG (particulièrement sur la partie Est du Massif) et à la création des Groupements Européens de Coopération Territoriale (GECT). A ce jour, le territoire est doté de deux euro-régions constituées (Pyrénées Méditerranée et Aquitaine Euskadi), d'un Eurodistrict Catalan transfrontalier en cours de validation, et de plusieurs GECT locaux thématiques pour la gestion de l'Hôpital transfrontalier de Puigcerdà, la gestion, l'entretien et l'exploitation de l'itinéraire du Pourtalet et enfin la gestion de l'abattoir transfrontalier cerdan.

- **Une intensité de coopération inégale selon les thématiques**

Le secteur du tourisme (incluant les actions coopératives en faveur de la valorisation du patrimoine culturel) a largement bénéficié des aides sur le POCTEFA<sup>36</sup>, surtout au profit de projets de dimension locale, peu intégrés à une stratégie globale de développement.

Des filières ou thématiques d'intérêt commun émergent au titre du POCTEFA comme du programme SUDOE. Ainsi, des projets de coopération sur la filière bois-forêt, portés notamment par le GEIE FORESPIR, ou des projets transversaux<sup>37</sup> dans les domaines du changement climatique,

---

<sup>36</sup> 2<sup>ème</sup> position en termes de volume de crédits affectés sur le programme.

<sup>37</sup> C'est à dire impactant une zone significative du massif (par exemple l'OPCC, observatoire pyrénéen du changement climatique).

de l'eau, de la gestion des risques ou de la biodiversité (découlant notamment de la stratégie pyrénéenne de valorisation de la biodiversité)<sup>38</sup> ont été accompagnés.

Par contre, des domaines comme l'innovation et la recherche, particulièrement bien dotés par le programme, n'ont drainé que peu de projets dont les retombées (dans le domaine de l'industrie ou de filières agricoles) aient bénéficié à la zone de Massif. Le constat est similaire dans le domaine du développement des services aux TPE-PME et aux populations des zones rurales, via les TIC, même si quelques projets existent<sup>39</sup>. Hormis certains projets peu nombreux<sup>40</sup>, les actions mises en œuvre n'ont également impacté que faiblement le développement d'infrastructures ou de services répondant aux besoins immédiats des populations concernés (emploi, transport, services, santé,...).

Enfin, il faut souligner la difficulté, pour certains acteurs de dimension modeste, de mener des projets soutenus par les fonds européens, au regard des contraintes administratives et financières exigées.

**En résumé, les Pyrénées demeurent une barrière qui :**

- est le plus souvent contournée sur ses franges littorales, tant pour le fret que pour les voyageurs, avec des flux ralentis ces dernières années par la crise économique ;
- demeure difficile à surmonter au niveau linguistique et administratif ;
- constitue néanmoins un vivier d'initiatives de coopération sur certains secteurs d'activités, grâce aux fonds et programmes européens,
- constitue également un bien commun à 3 Etats, remarquable à bien des égards sous cet angle d'un territoire et d'une montagne partagés et constituant donc un vrai espace de partenariats possibles,
- reste en manque, malgré l'incitation forte des fonds européens de la coopération transfrontalière, d'un vrai projet pyrénéen, et transversal, de coopération.

---

<sup>38</sup> Voir les projets MICOSYLVA et FORRISK pour la gestion durable des espaces forestiers, GALLIPYR pour la gestion des espèces, FAURECO et NECROPYR sur les questions de préservation de la faune sauvage.

<sup>39</sup> Voir le projet de réseau de santé RESATER sur les Pyrénées.

<sup>40</sup> Mise en sécurité du tunnel de Bielsa, création d'un abattoir et d'un hôpital transfrontaliers en Cerdagne.

## 1.6. LA GESTION DE L'ESPACE ET DU FONCIER

### • **Une mobilisation inégale des outils de coopération**

Aucun schéma de coopération intercommunale n'a été approuvé sur le massif à ce jour et les démarches sont à des stades d'avancement différents selon les départements. Il est à noter néanmoins l'existence de chartes des 3 parcs naturels, qui fixent sur leurs territoires respectifs un cadre opposable aux documents d'urbanisme, participant ainsi à la gestion partagée des territoires, de leurs espaces et de leur urbanisation.

Le nombre d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI de type Communauté de Communes ou Communautés d'Agglomération) va être amené à évoluer par l'intégration des communes isolées. Le transfert des compétences à l'intercommunalité, tout comme les nouveaux périmètres qui se dessinent, interrogent quant à leur adaptation future au portage de projets de territoire, intégrateurs d'enjeux multiples et appréhendés à une échelle spatiale et temporelle adaptée aux spécificités du territoire.

Ces périmètres, comme ceux des pays, des SCOT ou des PLUI, interrogent également leur pertinence vis à vis des logiques de contractualisation de projets issus des politiques du Massif.

Les schémas régionaux de cohérence écologique sont de véritables outils d'aménagement durable de l'espace et doivent être pris en compte au sein des projets issus des politiques du Massif.

### • **La gestion des espaces mérite une meilleure structuration**

Les capacités de maîtrise du foncier représentent dans les Pyrénées un enjeu déterminant pour son avenir tant pour la préservation des paysages et des espaces agricoles, véritables facteurs d'attractivité et de développement économique que pour la rationalisation de l'utilisation de l'espace et des équipements/logements qui y sont développés.

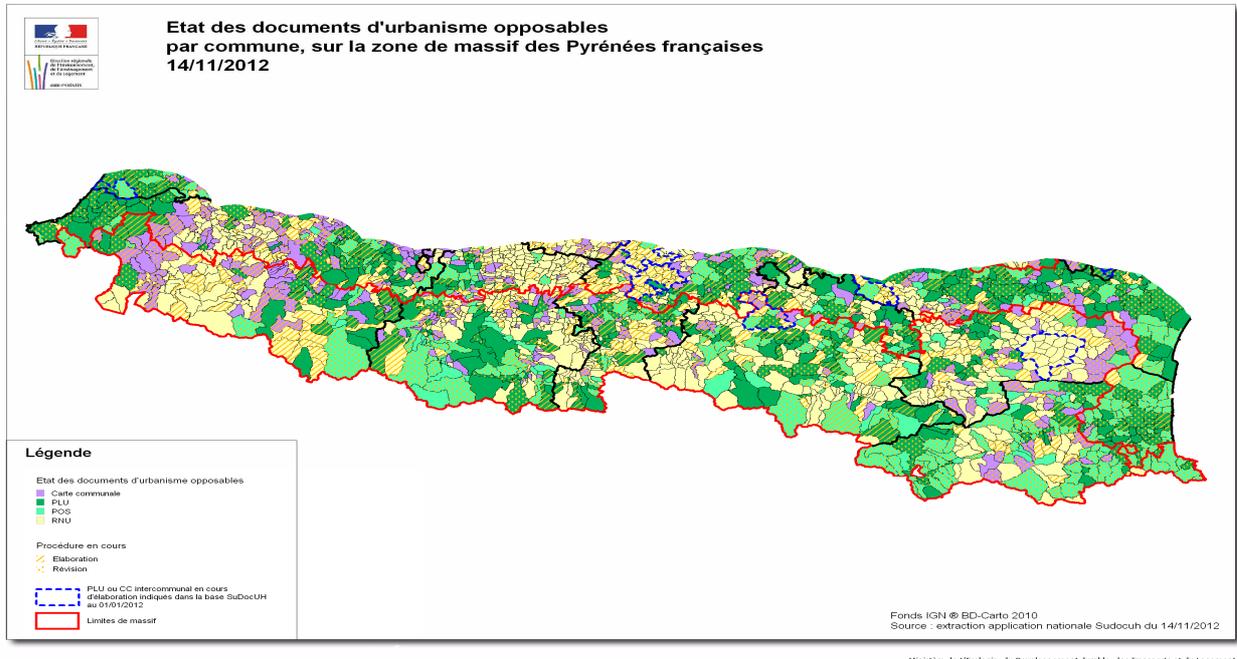
La difficulté à concilier la cohabitation des divers usages des territoires est en effet à la base de multiples contraintes pour les activités économiques montagnardes. La conciliation des divers usages des espaces est difficile mais indispensable pour un développement équilibré et harmonieux des territoires (développement des activités industrielles et de services, notamment touristiques, maintien/développement des activités agricoles et agroalimentaires, préservation des paysages et de la biodiversité, accueil des populations aux revenus divers). On doit souligner néanmoins les démarches engagées dans certains départements : le département de l'Ariège a ainsi réalisé, en collaboration avec la chambre d'agriculture, le CAUE, l'ANA et la DDT, un guide de recommandations de l'urbanisme durable (dont la mise en œuvre des recommandations doit permettre de respecter les espaces agricoles et naturels et de maîtriser l'impact de l'urbanisation à travers notamment l'élaboration des PLU) autour des enjeux suivants :

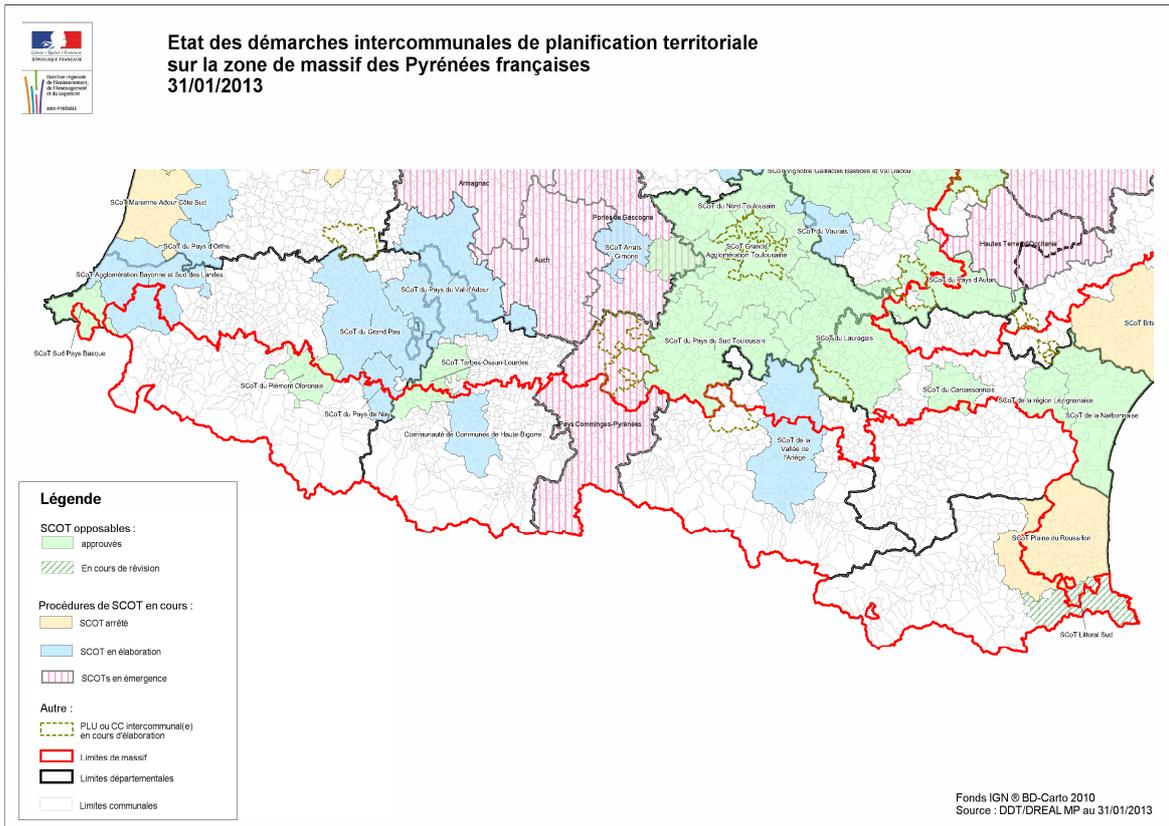
- limiter l'étalement urbain et conforter la centralité des centres bourgs,
- préserver les espaces agricoles et les unités d'exploitation,
- préserver les milieux naturels et valoriser l'identité paysagère et patrimoniale,

La planification urbaine est l'outil de rationalisation de l'utilisation de l'espace au service des projets de territoires. Or, cette planification urbaine à l'échelle communale est moins aboutie sur le périmètre du Massif que sur les territoires des mêmes régions, hors Massif, en corrélation avec un plus faible nombre de permis de construire. 50 % des communes du Massif ne sont pas encore couvertes par un document de planification urbaine et relèvent du règlement national de l'urbanisme (RNU) contre 35 % pour les 3 régions confondues. Seulement 34 % des communes se sont engagées dans des POS/PLU, à comparer avec 40 % sur les 3 régions confondues. Les POS/PLU sont toutefois privilégiés par rapport à la carte communale (16 % en zone Massif contre 26 % pour les 3 régions), en particulier lorsque leur émergence est liée à la mise en œuvre de projets d'UTN (unités touristiques nouvelles).

Enfin, on relève un nombre important de procédures d'élaboration et de mise en révision qui révèlent des difficultés d'aboutissement : par exemple, en Ariège, le pourcentage de PLU en cours d'élaboration ou de révision prescrits depuis plus de 5 ans est de 40 % ; en Haute-Garonne, 8 communes du Massif ont une procédure d'élaboration d'un document d'urbanisme en cours depuis plus de 5 ans. Ces difficultés trouvent leur source dans la complexité de gestion de l'espace en raison du multi-usages. L'échelle communale s'avère alors moins pertinente que l'échelle

intercommunale. Malheureusement à la relative faible couverture en documents d'urbanisme communaux, s'ajoute la quasi-inexistence de documents d'urbanisme supra-communaux (SCOT, PLUI). Les premières démarches de SCOT ont été initiées principalement sur les secteurs à forte pression urbaine, tels que les façades maritimes ou les abords des agglomérations de Pau, Toulouse et Foix ; ils ne concernent donc qu'à la marge le Massif. Toutefois, différentes démarches émergent dans des territoires plus ruraux (pays de Neste, Couserans, Pyrénées cathares...) et répondent ainsi à la dynamique de généralisation des SCOT initiée par les lois (dites Grenelle) « engagements national pour l'environnement ».





Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement

Les tendances d'évolution des consommations des espaces agricoles et forestiers sont à rapprocher :

- des difficultés de maîtrise des évolutions en lien avec une planification urbaine peu aboutie,
- de la difficulté d'émergence d'un urbanisme intercommunal et du transfert de la compétence urbanisme et droit de sols vers les intercommunalités.

Enfin, si les pratiques d'élaboration des projets urbains sont très abouties actuellement, la définition et la prise en compte dans les réflexions d'urbanisme des projets agricoles et forestiers restent encore peu structurées. Tant les collectivités, que les acteurs agricoles et forestiers, doivent agir en concertation pour optimiser la gestion des espaces pyrénéens mobilisables.

Dans ce sens, de nombreux départements sont dotés de chartes agriculture-urbanisme-territoires, véritables doctrines départementales permettant de concilier développements urbain et agricole. Souvent récentes, elles demandent à être diffusées, expliquées, assimilées et mises en œuvre. Un travail de pédagogie est indispensable auprès des acteurs de l'aménagement des territoires. De même, sur la relation urbain-espaces forestiers, les chartes forestières portent des objectifs similaires.

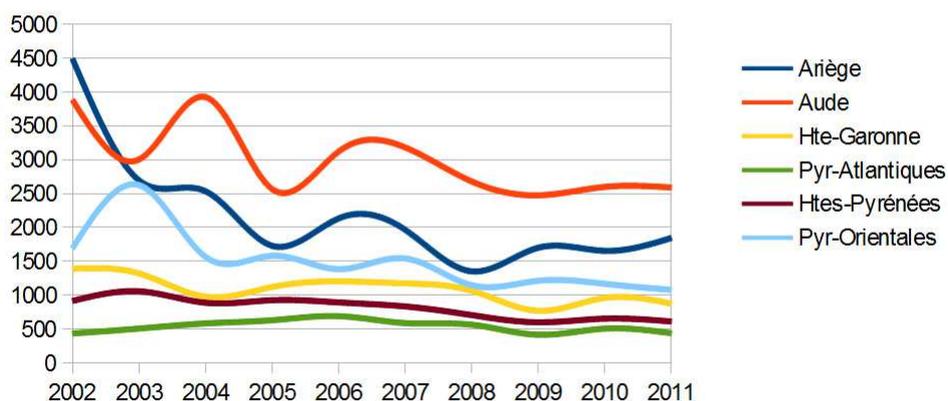
Il est à noter que des exemples de partage des attentes foncières des exploitants agricoles et des besoins urbains ont permis, dans quelques rares vallées de créer les conditions d'une dynamique prometteuse d'installation de jeunes agriculteurs en dehors du cadre familial.

- **Une disparition progressive des disponibilités foncières pour l'agriculture.**

Le marché des terres agricoles est en contraction sur le Massif. En dehors des Pyrénées-Atlantiques et des Hautes-Pyrénées, où cette faiblesse de l'offre est une caractéristique même des départements, les autres territoires du Massif enregistrent une fermeture du marché depuis 2002. Cette rareté de l'offre impacte l'installation de nouveaux agriculteurs qui doivent adosser leurs exploitations sur une part de plus en plus importante de terres en fermage. Au-delà de cette situation, les surfaces agricoles du Massif se raréfient. Chaque année, plus de 1500 hectares quittent ainsi par transaction foncière le champ de la mise en valeur agricole.

### Evolution du marché agricole SAFER de 2002 à 2011

(surfaces en ha des cantons pyrénéens par département)

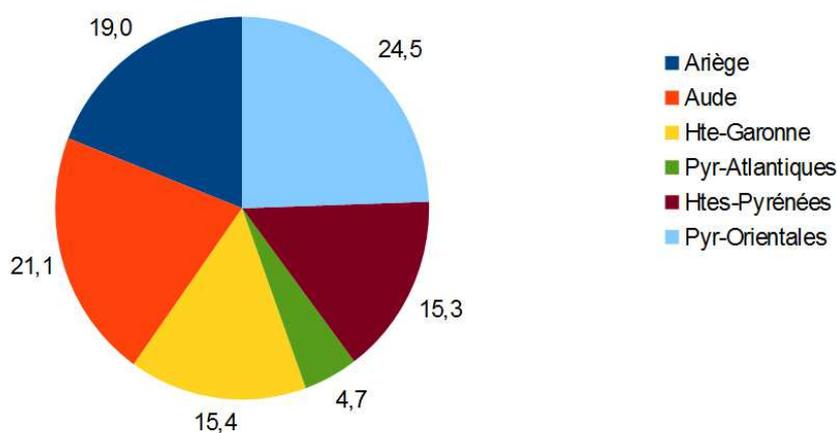


Source : SAFER Massif Pyrénéen 2002 à 2011, traitement APEM 2012

Le marché SAFER de l'artificialisation n'occupe pas la même part selon les départements. Ainsi, les Pyrénées-Atlantiques sont peu concernées, contrairement aux Pyrénées-Orientales et à l'Aude. Les transactions en Ariège étaient élevées jusqu'en 2008, mais elles baissent fortement depuis 2009.

### Répartition des transactions du marché SAFER de l'artificialisation

(surface des cantons pyrénéens par département)

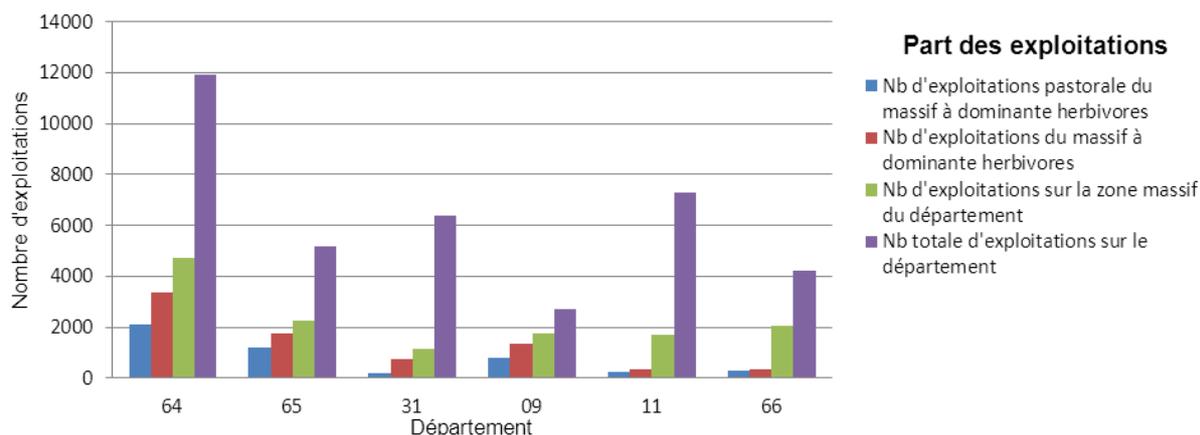


Source : SAFER Massif Pyrénées 2002 à 2011, traitement APEM 2012

- **La maîtrise foncière, un outil déterminant pour l'agriculture**

**Des surfaces d'exploitation inférieures à la moyenne nationale mais un rôle essentiel dans la gestion des territoires**

On peut différencier à l'échelle du massif les exploitations pastorales des autres exploitations agricoles. Les exploitations dites « pastorales » se présentent avec des caractéristiques d'extensification importante (en termes de chargement ou de pratique de la transhumance). A l'échelle du Massif, elles se répartissent comme suit :



**Part des exploitations du Massif des Pyrénées en 2010**

La Surface Agricole Utile des Pyrénées n'a diminuée que de 6,83 % ces 10 dernières années et dans une plus forte mesure de 11,11 % dans les Alpes ; elle se maintient voire augmente légèrement sur les autres Massifs (-0,15 % sur le Jura, +3,26 % sur le Massif Central et +7,70 % en Corse).

La surface moyenne des exploitations du Massif est de 29 ha (elle était de 27 ha en 2000) contre 40 ha pour les exploitations pastorales (elle était de 35 ha en 2000).

**Taille moyenne des surfaces agricoles par exploitation pyrénéenne, 2000 et 2010**

Taille moyenne des exploitations agricoles en ha (EP = exploitations pastorales, TE = toutes exploitations)															
Zonage	09		11		31		64		65		66		Pyrénées		France
Année	EP	TE	EP	TE	TE										
2010	49.7	44.0	97.8	35.3	31.7	34.6	29.9	27.4	22.0	20.5	91.5	23.5	39.8	29.5	52.6
2000	49.7	39.4	91.3	29.2	24.1	25.2	28.3	24.8	18.1	16.7	96.1	16.9	35.4	24.3	42.0

Source : Agreste – Recensement agricole 2010, 2000 (traitement ACAP/DRAAF)

L'ancrage territorial de ces dernières exploitations se traduit par une composante importante de la SAU : la Surface Toujours en Herbe.

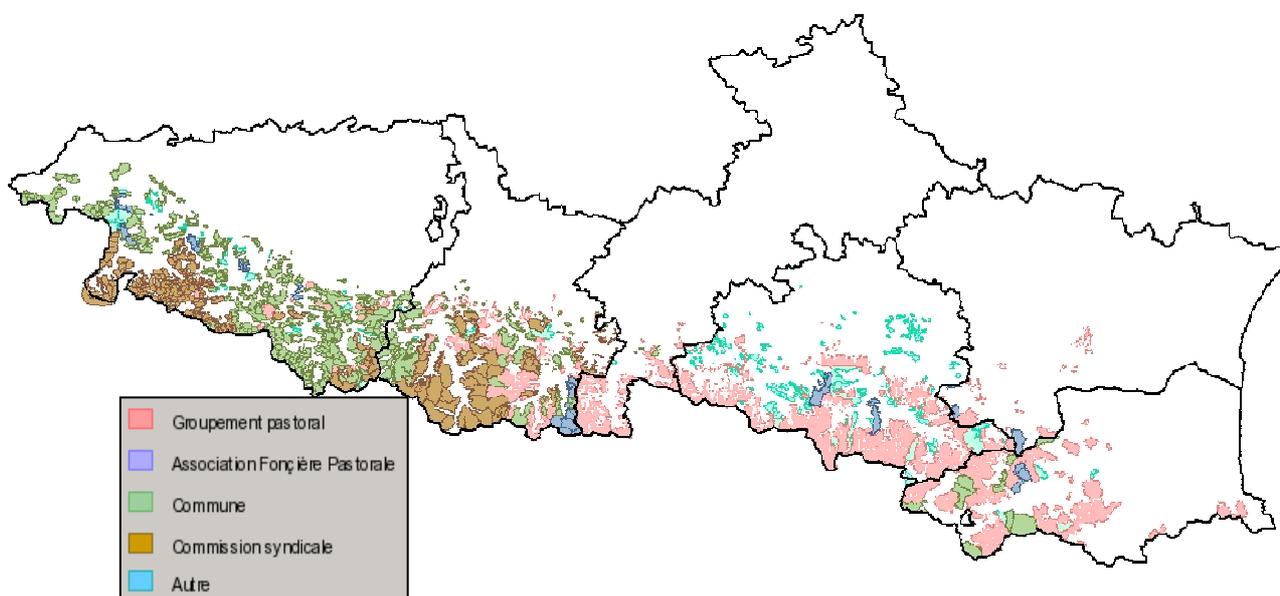
#### Part de la surface agricole par Massif et évolution 2000-2010

Massif	Surface Agricole Utile		Surface Toujours en Herbe	
	Part sur le massif	Evolution 2000-2010	Part dans la SAU	Evolution 2000-2010
Vosges	18,1%	1,6%	64,1%	1%
Jura	35,2%	-0,1%	74,4%	5,6%
Alpes	19,9%	11,11%	62,5%	-1,7%
Massif Central	49,3%	3,3%	59,7%	-2,6%
Pyrénées	21,5%	-6,8%	69,9%	1,8%
France métropolitaine	49,6%	-3,2%	28,3%	-5,2%

Source : Agreste – Recensement agricole 2010, 2000

#### Le pastoralisme dans les Pyrénées : un impact essentiel pour les territoires et une dimension collective affirmée

Dans les Pyrénées, ce sont près de 900 000 hectares, dont la moitié est gérée à l'échelle individuelle des exploitations et l'autre collectivement à l'échelle des territoires (estives et association foncière pastorale sur zones intermédiaires), qui sont valorisés par l'agriculture. La gestion collective de certains espaces est l'une des caractéristiques essentielles du pastoralisme ; près de 700 structures de gestion collective (450 à titre de gestionnaire principal) sont dénombrées sur la chaîne et dont les formes sont tout aussi variées que les contextes pyrénéens.



#### Les gestionnaires d'estive du Massif des Pyrénées (sources : RPP)

Les **groupements pastoraux** sont majoritaires et importants en termes de gestion de l'espace avec plus de 230 000 ha. Leur nombre a augmenté de 8 % depuis 2000. **Les commissions syndicales**, historiquement créées dans les Pyrénées-Atlantiques, sont aujourd'hui au nombre de 20 et bien qu'elles apparaissent peu nombreuses, elles gèrent des territoires importants qui s'étendent parfois à l'échelle des vallées.

**La gestion communale** est une gestion rependue dans le massif, principalement à l'Ouest.

Ce modèle est encore bien présent, là où les collectivités souhaitent conserver la gestion de leur territoire et où les droits d'usages des habitants sont pratiqués.

Il est fréquent que des commissions syndicales ou communes subdivisent la gestion de leurs espaces par la création de groupements pastoraux sur de plus petites échelles, regroupant ainsi utilisateurs, ayant droit et non ayant droit sur tout ou partie du territoire.

#### Les structures de gestion des espaces collectifs du Massif (mise à jour 2012)

Sources : bilan à mi-parcours du PSEM – Comité de suivi du 13/04/11 - DRAAF MP/DATAR Pyrénées, RPP 2011, GIP-CRPGE 2011, Suivi des AFP DRAAF Rhône-Alpes

Statuts et nombre de structures collectives de gestion des estives sur le Massif						
Départements	Communes	Commissions syndicales	Associations foncières	Groupements Pastoraux	Groupements forestiers	Autres
66	4	0	26 dont 0 gestionnaire	58	0	
11	0	0	5 dont 0 gestionnaire	19	0	1
09	10	0	71 dont 2 gestionnaires	82	0	
31	6	0	8 dont 1 gestionnaire	33	0	
65	47	14	12 dont 7 gestionnaires	46	0	5 dont 4 syndicats
64	75	8	21 dont 1 gestionnaire	125 dont 10 gestionnaires	0	
Total gestionnaires	142	22	11	248	2	1
Total structures	142	22	143	368	2	6
Surfaces gérées (ordres de grandeurs)	+ 140 000 ha	+ 115 000 ha	25 000 ha	<b>+ 230 000 ha</b>		
		<b>+ 280 000 ha</b>				

#### L'accès au foncier et sa reconnaissance

Si l'accès au foncier est une source de contraintes pour l'agriculture et principalement pour l'installation hors cadre familial, la justification administrative écrite du bénéfice de ces espaces est souvent difficile. Ainsi de nombreux espaces intermédiaires de pâturage, principalement autour des granges foraines, sont accessibles pour les éleveurs, mais sur simple accord verbal des propriétaires. L'absence de justification administrative de la maîtrise de ces espaces pénalise les exploitants notamment vis-à-vis des aides européennes (impossibilité de prise en compte de ces surfaces dans les calculs de chargement).

**L'organisation collective passe aussi à travers la structuration et la mise à disposition durable du foncier**, car le foncier cristallise les principaux enjeux liés au maintien du tissu pastoral des Pyrénées. Pour ce faire, des outils existent. Parmi ceux-ci, citons : la commission syndicale, l'association foncière pastorale (AFP) et la convention pluriannuelle de pâturage (CCP), souvent mobilisées en montagne.

Ainsi il existe une multitude d'outils et d'actions qui n'interviennent pas sur les mêmes enjeux fonciers et n'engagent pas les mêmes acteurs. C'est l'utilisation combinée de ces outils et les partenariats multiples qui peuvent apporter de réels effets leviers quant aux enjeux relatifs au foncier.

Outils de planification	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documents d'urbanisme</li> <li>• Zone Agricole Protégé (ZAP), Périmètre de Protection et de Mise en Valeur des Terres Agricoles et Naturels Périurbain (PEAN)</li> <li>• Commission Départementale de Consommation des Espaces Agricoles</li> <li>• Réserves foncière, Etablissements Publics Fonciers</li> </ul>
Outils de maîtrise du foncier et outils de gestion (usage)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comodat, Fermage</li> <li>• Contrat Pluriannuel de Pâturage</li> <li>• Propriété</li> <li>• AFP, Commissions syndicales,...</li> <li>• Associations syndicales</li> </ul>
Outils d'aménagement stricts	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ASA</li> <li>• AFAF</li> <li>• Restructuration foncière et échanges amiables</li> <li>• Opérations foncières groupées d'aménagement</li> </ul>
Outils incitatif à valoriser le foncier (à mettre à disposition)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recensement des biens vacants</li> <li>• Procédures terres incultes</li> <li>• Fiscalités ?</li> <li>• Obligation d'entretien</li> </ul>

Notamment, de part son rôle structurant du foncier, l'AFP permet de résoudre la problématique de la sécurité du foncier dans de nombreux contextes et est devenu un outil de développement pastoral :

- outil de **maintien** et de **modernisation** de l'usage agro-pastoral par la réalisation d'investissements structurants (équipements, travaux d'amélioration pastorale, pistes de désenclavement,...) ;
- outil de reconquête pastoral ;
- outil pour l'installation agro-pastorale ;
- outil favorisant le « remembrement d'usage ».

Le nombre d'AFP ainsi que leur rôle ne cesse d'évoluer. Bien que parfois difficiles à maintenir face à la pression d'urbanisation, elles sont en redéploiement dans les Pyrénées (120 en 2007 pour 135 en 2012 ; 12 de plus pour le seul département de l'Ariège, où la dynamique impulsée par le conseil général est à souligner).

## 1.7. LE PATRIMOINE CULTUREL ET ENVIRONNEMENTAL DU MASSIF

- **Un capital écologique qui repose, pour la part liée à l'activité humaine, sur un équilibre fragile**

La vision globale des Pyrénées qui ressort des constats précédents peut apparaître parfois comme optimiste : en effet, si le Massif présente encore certains retards relatifs, son évolution et ses dynamiques sont plutôt positives : attractivité résidentielle avérée, alignement des taux d'évolution sur les taux nationaux, emploi, rattrapage en cours du revenu moyen par habitant... Mais c'est la partie visible, au niveau des résultats, d'un mécanisme insidieux qui risque à terme de détruire le soubassement de ce développement. Les signaux d'alerte sont aujourd'hui inquiétants, même si ce mécanisme est masqué, parce que progressif.

La majorité des dynamiques positives des Pyrénées sont portées par l'attractivité de la montagne sur les populations urbaines, qu'il s'agisse de consommation de loisirs et de tourisme ou de résidences, principalement secondaires ou de retraite. L'amélioration des équipements et des hébergements touristiques maintient ou renforce l'attractivité des Pyrénées.

La qualité des paysages, du patrimoine culturel (d'une extraordinaire diversité) et des espaces participe aussi à cette attractivité mais d'autres caractéristiques du Massif complètent le capital patrimonial du Massif : les formes spécifiques des rapports entre l'homme et la nature (pratiques agropastorales, transhumance, gestion collective des estives, respect et valorisation des races locales...) et, ce qu'on pourrait appeler « la vie pyrénéenne », due à un assemblage de cultures, d'histoires, de valeurs, de modes de vie, de rapports humains et d'attachement au « pays ». C'est cet ensemble patrimonial qui constitue actuellement le soubassement de l'économie des Pyrénées.

Complémentairement, la biodiversité doit être aussi considérée sous l'angle des espèces et des écosystèmes présents dans le Massif, forme la plus naturelle de ce capital patrimonial, que le grand public connaît mal (compte tenu de sa variété et de sa complexité) mais qu'il convient aussi de préserver, s'agissant d'une richesse et de raretés qui s'apprécient aussi à l'échelle nationale et internationale.

Ainsi, au-delà de la grande richesse des milieux peu ou non anthropisés et de haute naturalité, ce capital environnemental s'est constitué ou maintenu dans des espaces diversifiés produits, pour l'essentiel, par les activités agricoles et forestières ; le problème de sa pérennité est aujourd'hui posé en raison des difficultés auxquelles ces activités sont confrontées, difficultés qui sont à l'origine d'enfrichements, de fermeture des milieux et de précarisation (ou de transformations) de cette biodiversité.

Le capital économique repose aussi, pour partie, sur ce patrimoine écologique, largement façonné et géré par l'exploitation de la montagne, historiquement créatrice d'une spatialisation et d'une société rurales dont les valeurs sont aujourd'hui appréciées ; une part de ce patrimoine existe encore grâce à la présence active d'agriculteurs, d'éleveurs et de forestiers dont les métiers dépendent aussi de sa préservation et de sa bonne gestion.

Faire reconnaître par le monde urbain et les institutions politiques l'utilité économique et sociale du travail des agriculteurs et des forestiers (parce qu'ils entretiennent la montagne en plus de leur activité productive) est nécessaire. Mais cette reconnaissance, à elle seule, peut être perverse, car elle incite parfois à inverser le rôle principal (produire des biens) et l'effet induit (maintenir des paysages ou encore la présence d'espèces inféodées aux milieux ouverts). Dans l'hypothèse où la logique de traitement des difficultés agricoles répondrait surtout à une logique environnementale, on s'exposerait alors à une perte de sens de cette activité dans la société pyrénéenne et à une disparition radicale des autres composantes patrimoniales, notamment celles qui sont fondées sur la nature particulière des rapports entre l'homme et la montagne et sur les fonctions « productives » de l'agriculture ou de la sylviculture.

C'est donc d'abord sous l'angle de son rôle productif qu'il faut considérer l'agriculture, car elle constitue une base économique essentielle, par sa production directe et par ses produits transformés. En parallèle le maintien de la richesse de la biodiversité liée à l'activité humaine doit bien être considéré, dans une logique de gagnant-gagnant, comme étant la condition du maintien de l'activité pastorale et comme pouvant participer à sa valorisation et à celle de ses métiers.

La prise en compte complémentaire par la société, à des échelles territoriales diverses - Union Européenne, Etat, Régions - de l'utilité collective de leur présence et de leur efficacité pour la maintenance d'un patrimoine dont tout le monde profite est une autre composante nécessaire de la rémunération normale du travail agricole, pour autant que des ressources puissent être mobilisées et que des modalités innovantes permettent d'intervenir en conformité avec les règles européennes.

## • **Le Massif, un territoire d'une diversité biologique remarquable**

Les Pyrénées abritent une diversité biologique remarquable, héritée d'une histoire naturelle particulière, qui se lit à différentes échelles. Ces territoires d'exception font l'objet de politiques spécifiques d'identification, de gestion et de protection.

Cette richesse, sans conférer au massif le nom de point chaud de la biodiversité, confère aux Pyrénées un statut de territoire privilégié en termes de biodiversité, consacré par une démarche nationale pilote (la stratégie pyrénéenne de valorisation de la biodiversité, qui est une annexe du schéma de Massif et dont elle constitue le volet biodiversité) et révélé par ailleurs par les données suivantes :

- plus de 82 % de la surface du Massif est identifiée en Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Floristique et Faunistique (ZNIEFF de type 1 et 2) ;
- plus de 38 % de la surface du Massif est déclarée comme site d'intérêt communautaire au titre de Natura 2000 (soit plus de 10 % de la surface totale française) ;
- près de la moitié des espèces métropolitaines sensibles (soumises à un plan national d'action ou à fort enjeu de gestion/préservation) y sont présentes.

<b>Espaces protégés/gérés</b>	<b>Nb sites Massif</b>	<b>Surfaces dans le Massif (ha)</b>	<b>% de la surface du Massif</b>	<b>% surface en Massif/France</b>
Arrêté préfectoral de protection de biotope	23	1 693	0,09	1,30
Parc National	1	253 497	13,98	20,12
Parc Naturel Régional	3*	143 196	7,90	2,05
Réserve biologique	9	2 295	0,13	5,98
Réserve biogénétique du Conseil de l'Europe	4	2 736	0,15	6,46
Réserve naturelle nationale	13	16 756	0,92	6,79
Réserve nationale de chasse et de faune sauvage	1	4 338	0,24	12,04
Réserve naturelle régionale	3	5 075	0,28	31,59

\* le PNR Narbonnaise, situé au bord de la Méditerranée, compte une seule commune au sein du Massif (Villesèque-des-Corbières, 3203 ha).

<b>Natura 2000</b>	<b>Nb sites Massif</b>	<b>Surfaces dans le Massif (ha)</b>	<b>% surface Massif</b>	<b>% surface Massif/France</b>
Site d'importance communautaire (SIC)	84	517 408	28,53	7,05
Zone de protection spéciale (ZPS)	31	441 256	24,33	5,63

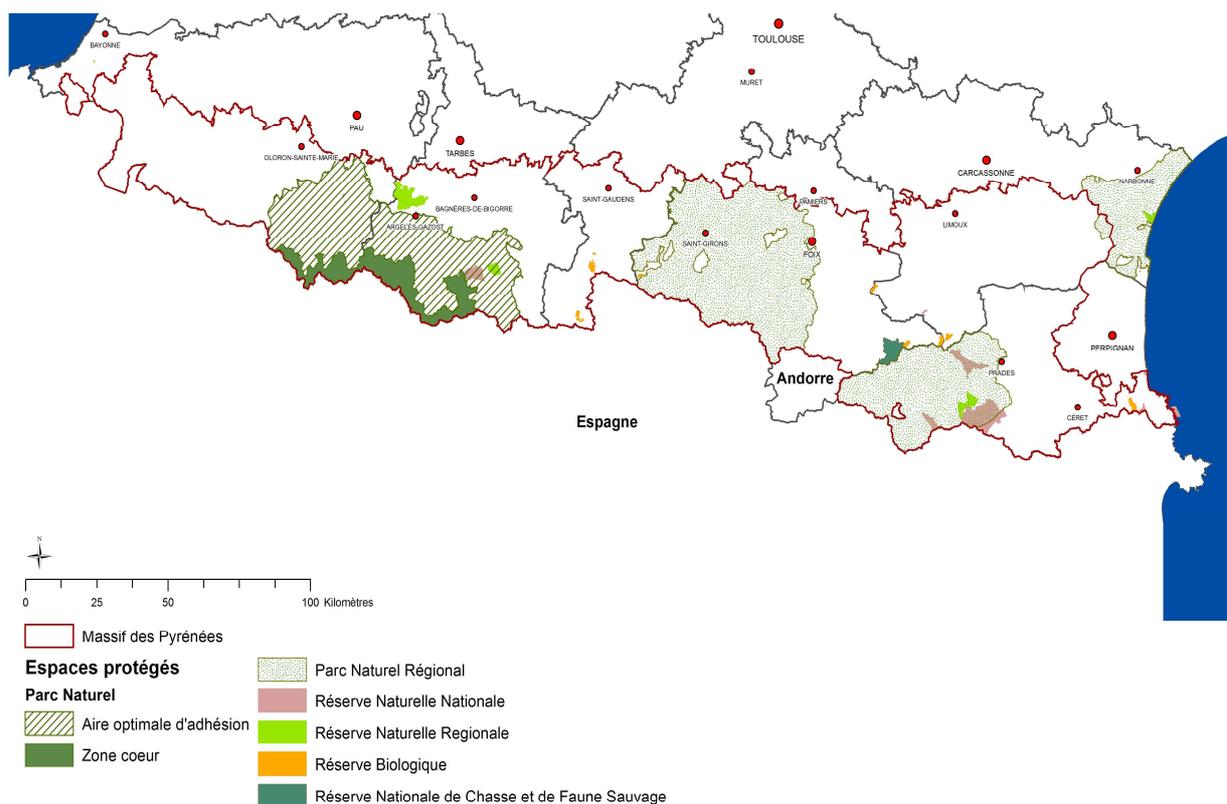
<b>Inventaire des espaces naturels</b>	Nb sites Massif	Surfaces dans le Massif (ha)	% de la surface du Massif	% surface en Massif/France
ZNIEFF de type I (1 <sup>ère</sup> génération)	722	545 119	30,06	12,21
ZNIEFF de type II (2 <sup>ème</sup> génération)	133	1 255 628	69,23	10,71
Zone d'importance pour la préservation des oiseaux (ZICO)	25	422 185	23,28	8,93

<b>Espaces pyrénéens</b>	<b>Espaces protégés (ha)</b>	<b>Sites Natura 2000 (ha)</b>	<b>ZNIEFF/ZICO (ha)</b>
Surface totale du Massif en ha	407 200	694 086	1 493 193
% du Massif des Pyrénées	22,5 %	38,3 %	82,3 %

Un quatrième Parc Naturel Régional est en cours de réflexion. Il s'agit du Parc Naturel Régional des Corbières-Fenouillèdes. L'étude de faisabilité, engagée en 2012, couvre un territoire de 126 000 ha et concerne 80 communes, toutes au sein du Massif.

### Parcs et Réserves naturels du massif des Pyrénées



Fond : IGN 2010 - BD CARTOE  
 Source : MNNIN - DREAL Midi-Pyrénées  
 Carte : DREAL Midi-Pyrénées - Yannick POUTCH@développement-durable.gouv.fr

### • Un exemple et un révélateur d'une vision différente de l'aménagement des Pyrénées : l'ours

Le Massif des Pyrénées est caractérisé par une large diversité des conditions naturelles et des activités humaines. L'apparition de conflits d'usages sur ce territoire semble donc inévitable et se trouve favorisée par l'importance de l'activité pastorale, par l'attractivité touristique et résidentielle du territoire et par la pratique d'activités ludiques (chasse) ou professionnelles (foresterie).

Le programme de restauration et de conservation de l'ours brun dans les Pyrénées est sûrement l'exemple le plus marquant de la mise en évidence de ces conflits d'usage dans les Pyrénées. Il a suscité de vives réactions au sein de la population pyrénéenne, dont une partie estime la présence de l'ours brun dangereuse, tant d'un point de vue humain qu'économique pour certaines filières.

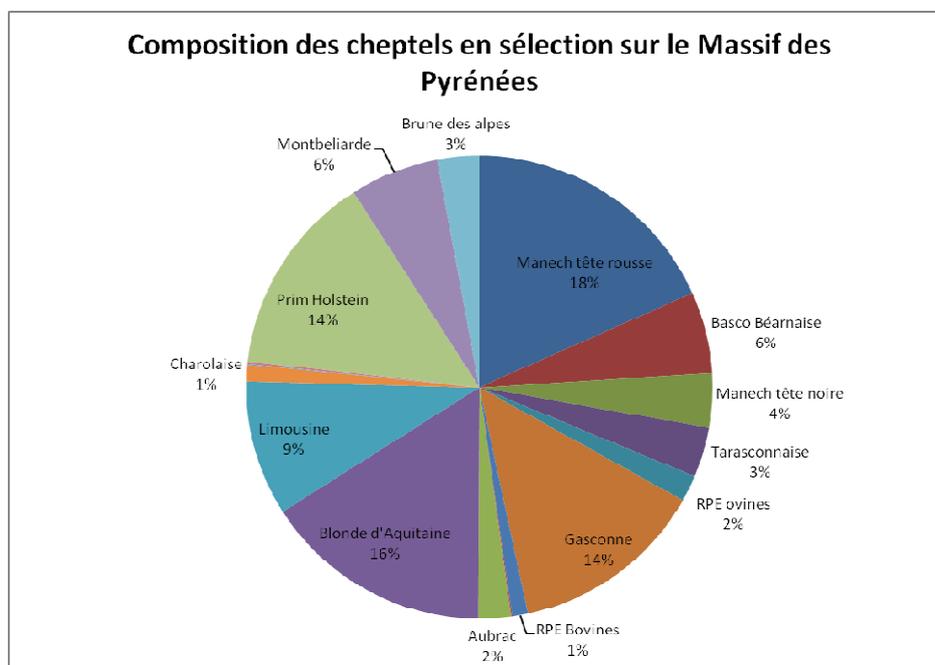
En effet, dans les Pyrénées, le pastoralisme est une activité traditionnelle importante. Il a une fonction économique, sociale, patrimoniale et environnementale, en maintenant une activité et des emplois dans des régions difficiles et en contribuant à des productions de qualité, comme les fromages ou la viande, dont certaines sous signe officiel (AOC, label rouge...). En 2006, plus de 6000 exploitations pratiquent le pastoralisme et valorisent ainsi plus de 50 % de la surface agricole utile du massif.

Pour sa part, l'ours utilise également un vaste domaine : environ une centaine de km<sup>2</sup> pour une femelle et de 500 à 1000 km<sup>2</sup> pour un mâle. Pour répondre à ses besoins biologiques, il parcourt pelouses d'altitude, forêts et fonds de vallée : autant de milieux également utilisés et gérés par l'homme. Au delà des effets directs de la prédation, estimés en moyenne à 200 ovins par an sur une population totale de 600 000 têtes, sa présence a induit des modifications des modes de gardiennage, dont certaines ont pu être accompagnées dans le cadre du PSEM (acquisition de chiens patous).

L'activité pastorale, déjà en difficulté, est donc directement impactée par l'ours ; pour autant, les réactions anti ou pro-ours ne sont pas propres au monde agricole ; elles émanent de l'ensemble du territoire, ce qui reflète bien l'usage collectif qui est fait des Pyrénées.

- **Races et variétés locales : un vivier de biodiversité et de ressources génétiques**

Avec 440 élevages en sélection en ovin et 650 élevages en sélection en bovin viande, constituant une base de sélection de 110 000 brebis laitières, 22 000 ovins allaitants et 24 000 bovins allaitants, l'élevage pyrénéen a su conserver une biodiversité domestique au travers de la sélection et de la conservation de ses races locales. Aujourd'hui, les éleveurs et leurs structures collectives (stations d'évaluation, centre d'insémination artificielle) investissent dans les nouvelles biotechnologies (sélection génomique, nouveaux critères de sélection) pour renforcer l'efficacité des schémas de sélection et répondre aux besoins des filières locales.



Composition des cheptels en sélection dans les Pyrénées (sources : idèle IGP 2011 - Ovall - CDEO)

Si la totalité des sélectionneurs sur le Massif sont des éleveurs de races locales en ovin, la situation est plus contrastée en bovin viande. A l'Ouest de la chaîne, la Blonde d'Aquitaine domine alors qu'à l'Est c'est la race gasconne, race locale transhumante des Pyrénées-Centrales qui est majoritairement présente.

Adossés à ces filières, et notamment en cohérence avec les organisations de producteurs, **les outils collectifs de sélection et de diffusion des races locales pyrénéennes** font partie intégrante de l'économie agricole pyrénéenne. Les filières génétiques représentées sur le massif (ovin lait, ovin viande et bovin viande) génèrent un chiffre d'affaire d'environ 4,5 millions d'euros.

L'action de sélection sur les races locales pyrénéennes, au service des producteurs de viande ou de lait, sont très structurantes pour plusieurs raisons :

- c'est un outil de fédération des éleveurs et un des réseaux les mieux développés en ce qui concerne leur accompagnement technique,
- c'est un élément de structuration et de capacité à se démarquer pour les signes officiels de qualité (Ossau-Iraty, agneau de lait des Pyrénées, mouton de Barèges-Gavarnie, bœuf gascon, agneau des Pyrénées...)
- c'est un élément de patrimoine, pas seulement en termes de conservation mais aussi en termes de potentiel de développement :
  - o elles garantissent le maintien du pastoralisme,
  - o elles sont en soi des pôles d'activité par les emplois directs qu'elles génèrent,
  - o les investissements qu'elles réalisent sont des investissements qui diffusent tout au long de la filière agro-alimentaire locale.

Ainsi, recense-t-on dans la zone de Massif :

- 3 organismes de sélection
- 4 associations d'éleveurs de races à petits effectif
- 3 stations d'évaluation de jeunes mâles
- 1 centre d'insémination artificiel
- 1 organisme de contrôle laitier petit ruminant

Au-delà des ces outils pyrénéens, sont à comptabiliser les outils au service des acteurs pyrénéens, qui interviennent sur la zone de massif :

- 2 centres d'insémination artificielle (ovin viande et bovin viande)
- les organismes de contrôle de performance départementaux

Même si leur intervention sur le Massif est minoritaire dans leur activité, elle reste essentielle dans la création du progrès génétique.



---

## II. LES QUATRE EVOLUTIONS MAJEURES

---

Les Pyrénées sont déjà confrontées, et vont devoir faire face dans les années à venir, à quatre évolutions majeures, sources de menaces et d'opportunités. Deux d'entre elles ont trait aux politiques de lutte contre les changements climatiques, appuyées sur deux leviers d'action, d'une part le levier de l'adaptation (face au nouveau contexte climatique) et d'autre part le levier de l'atténuation (visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre, en recherchant sobriété, efficacité énergétique et développement des énergies renouvelables).

### 2.1. LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

Depuis le rapport de synthèse du GIEC (2007) le réchauffement du système climatique est désormais sans équivoque et le plan national d'adaptation au changement climatique (juillet 2011) a acté « que le message des scientifiques ne laisse pas de place au doute quant au sens de ces évolutions, même s'il existe encore des incertitudes sur leur ampleur ». De tous temps dépendant de la valorisation économique de ses ressources naturelles (au travers de ses « couples productifs » traditionnels : herbe-pastoralisme, forêt-bois, eau-hydroélectricité, neige-tourisme, etc...), le Massif pyrénéen se doit donc d'être attentif quant aux impacts de ce changement sur celles-ci.

Depuis l'été 2012, les informations relatives aux projections climatiques régionalisées françaises sont accessibles sur le portail web DRIAS (<http://www.drias-climat.fr>), porté par Météo-France avec les laboratoires français de recherche sur le climat et le soutien du Ministère de l'Ecologie. D'autres données et analyses de référence propres au Massif Pyrénéen peuvent également être obtenues sur le site, récemment créé, de l'Observatoire Pyrénéen du Changement Climatique (<http://www.opcc-ctp.org>), à partir de l'étude « stratégies territoriales d'adaptation au changement climatique dans le grand Sud-Ouest » (DATAR-préfecture de région Midi-Pyrénées, décembre 2011) ou enfin des contributions issues des schémas régionaux climat-air-énergie (SRCAE) des 3 régions du Massif (téléchargeables sur les sites des DREAL correspondantes).

### Des effets déjà observés dans le Massif ; et d'autres changements à attendre

La perception du changement climatique est désormais partagée dans les Pyrénées :

- elle est alimentée par de multiples données, qui enrichissent au fur et à mesure le recueil des informations mené par l'OPCC (observatoire pyrénéen du changement climatique) : remontée et migrations de la végétation, modification du régime des pluies et des cours d'eau, diminution de 10 à 15 jours de la durée d'enneigement entre 1971 et 2008 en moyenne montagne, fragmentation et disparition des glaciers (la diminution de leur surface depuis 1850, de l'ordre de 85 %, est un phénomène symboliquement fort car la comparaison photographique « avant-après » est très démonstrative du réchauffement intervenu ces dernières décennies), etc...
- en Aquitaine, un rapport scientifique synthétique sur le changement climatique a été coordonné par Hervé Le Treut, climatologue, membre de l'Académie des Sciences et expert auprès du GIEC, en s'appuyant sur la collaboration de plus de 150 chercheurs, toutes disciplines confondues. Cet ouvrage, intitulé "Prévoir pour agir, la Région Aquitaine anticipe le réchauffement climatique", permet de dresser un bilan de la connaissance scientifique sur le climat aquitain passé et présent et tente d'appréhender ses évolutions futures en envisageant les conséquences probables sur l'économie (agriculture, tourisme..) et la population (santé, occupation de l'espace...). Il traite également des enjeux et des mesures à prendre dès maintenant afin d'y faire face.  
Ce travail, qui est le seul actuellement mené au niveau d'une région française, a permis d'identifier les problématiques prioritaires, à savoir :
  - quel sera l'impact du changement climatique à l'échelle de l'Aquitaine ?
  - comment se traduirait un réchauffement global de plusieurs degrés sur ses paysages et ses ressources ?
  - quelles seraient les perspectives d'adaptation du milieu et des hommes ?

Ce rapport donne une vision d'ensemble, mais ancrée localement, des impacts du changement climatique ; dans une deuxième étape, il pourra préconiser des solutions, des pistes à privilégier, afin de préparer au mieux l'Aquitaine à accompagner ces modifications ;

- en Midi-Pyrénées, une étude portant sur "l'Evolution et l'adaptation de l'économie du tourisme et des loisirs au changement climatique dans les territoires de montagne de la région Midi-Pyrénées" a été menée par Atout France à la demande de la Région Midi-Pyrénées. Elle a permis :
  - de définir les principales activités concernées par le changement climatique,
  - de caractériser le phénomène du changement climatique en montagne midi-pyrénéenne,
  - d'identifier les facteurs de risque, de vulnérabilité et d'opportunité par nature d'activité,
  - d'analyser les forces, faiblesses, opportunités et menaces des filières,
  - de proposer un plan d'actions reposant sur 6 axes de travail pour la montagne toute l'année, 6 axes spécifiques de travail pour la montagne l'hiver, des stratégies performantes de soutien vis-à-vis de l'offre-produits, et enfin l'observation et le suivi de l'activité touristique et des évolutions climatiques ;
- elle donne déjà lieu à des stratégies d'adaptation, comme par exemple le déploiement de plus en plus important de la neige de culture ; mais ces stratégies d'adaptation n'ont fait que commencer et n'anticipent pas encore les évolutions de long terme, le contexte climatique annoncé devenant alors sensiblement différent et fortement perturbateur pour les systèmes socio-économiques et les écosystèmes naturels qui caractérisent aujourd'hui le Massif.

Ainsi, ce qui n'était encore qu'un sujet de recherche, il y a 20 ou 30 ans, est davantage intégré, désormais, par les acteurs socio-économiques (collectivités, entreprises, particuliers) dans leurs décisions d'investissement ou de consommation. Celles-ci, toutefois, sont de nature différente selon qu'elles privilégient le court terme (jusqu'à l'horizon d'une décennie ou deux, durée courante des emprunts ou des amortissements) ou qu'elles envisagent aussi un plus long terme (et une échelle de temps où certaines ressources verront leur pérennité remise en cause).

## **Les évolutions observées et prévues du climat en France**

Le rapport du GIEC de 2007 fait état d'une augmentation, au cours du 20<sup>ème</sup> siècle (entre 1906 et 2005), de la température moyenne de la planète d'environ + 0,74°. Les travaux de recueil et d'analyse de données climatiques menés à Météo-France ont montré que ce réchauffement a été plus marqué encore à l'échelle de la France (+ 0,95 C°) et qu'il atteint même + 1,1° C à celle du Sud-Ouest.

Les simulations climatiques proposent des scénarii d'évolution du climat sur le 21<sup>ème</sup> siècle associés à différentes évolutions possibles des émissions planétaires de gaz à effet de serre (GES). L'étude MEDCIE-DATAR « stratégies territoriales d'adaptation au changement climatique dans le grand Sud-Ouest » documente et illustre ces évolutions sur le grand Sud-Ouest :

- A l'horizon 2030, une hausse des températures moyennes annuelles comprise entre 0,8° C et 1,4° C par rapport à la référence 1971-2000 (cette hausse serait plus marquée l'été) ainsi qu'une diminution des précipitations annuelles moyennes et une sensibilité importante aux sécheresses.
- A l'horizon 2050, pour les scénarios d'évolution d'émissions de GES dits « médian » (A1B) et « pessimiste » (A2), l'augmentation des températures moyennes sera d'environ 2° C par rapport aux normales climatologiques 1971-2000, tandis qu'elle sera limitée à 1° C pour le scénario « optimiste » (B1).
- A l'horizon 2080, les tendances d'augmentation des températures moyennes augmentent fortement : entre 3 et 4° C pour les scénarios « médian » (A1B) et « pessimiste » (A2) et

environ + 2° C pour le scénario « optimiste » (B1). Le résultat est alors fortement influencé par le scénario mondial de maîtrise des émissions qui se jouera d'ici là.

A titre d'exemple, la température de l'année 2011 a dépassé de 1,5° C (source : Météo-France, « Bilan climatologique 2011 »), la température moyenne de la période 1971-2000 et permet d'illustrer le climat moyen annoncé pour les années 2030.

## **Les effets induits : les menaces et les opportunités pour les Pyrénées**

### ***Les menaces***

La remontée en altitude de l'isotherme zéro degré est un premier facteur de vulnérabilité pour le Massif puisque certaines activités lui sont directement liées. Les loisirs d'hiver, en particulier, seront pénalisés, dès lors qu'une hausse de température moyenne de 2° C se traduira par une diminution d'un mois d'enneigement en moyenne montagne (tandis que la production de neige de culture sera elle-même handicapée).

Les conséquences pèseront aussi sur les hébergements ou équipements d'altitude, associés à cette industrie touristique, et qui ne trouveraient pas de solutions pérennes de reconversion ou bien de nouvelles modalités de valorisation.

D'autres secteurs professionnels seront également touchés par cette diminution de l'enneigement, celle-ci affectant aussi bien les gestionnaires de retenues hydroélectriques (devant faire face à des scénarii de remplissage plus aléatoires) que les agriculteurs (confrontés à la nouvelle saisonnalité de la ressource fourragère en estive).

Un deuxième risque est lié à la baisse des précipitations moyennes, comme souligné dans l'étude « stratégies territoriales d'adaptation au changement climatique dans le grand Sud-Ouest ». La diminution des précipitations moyennes sera modérée à l'horizon 2030, puisque la baisse annoncée serait inférieure à 5 %. En revanche, cette baisse pourrait s'accroître pour atteindre environ 10 % (par rapport à la période de référence 1971-2000) à l'horizon 2050 et jusqu'à 30 % à l'horizon 2080. Cette baisse des précipitations entraînera une modification du régime hydrologique (en particulier au printemps où les cours d'eaux sont alimentés par la fonte du manteau neigeux) et, combinée à l'augmentation des températures, un accroissement du nombre des épisodes de sécheresse et du risque feux de forêts.

Ces évolutions climatiques pourront aussi conduire à la modification des écosystèmes ou des habitats et à une transformation de la flore et de la faune pyrénéennes, du fait de capacités adaptatives variables selon les espèces et de potentiels « culs-de-sacs » évolutifs pour certaines d'entre elles (espèces des étages montagnards les plus hauts).

### ***Les opportunités***

Leur appréciation est plus complexe (les risques étant perçus avec un temps d'avance), avec des situations dans l'espace et dans le temps de nature différenciée.

Ces opportunités touchent potentiellement plusieurs domaines : en hiver, certaines destinations touristiques privilégiées (du point de vue de leur altitude et de leur enneigement) bénéficieront, du moins provisoirement, des reports de clientèle en provenance de territoires moins favorisés ; en été, les périodes de canicule, plus fréquentes, pourraient rendre plus attractive la destination touristique pyrénéenne et, plus généralement, avoir un effet positif sur les atouts résidentiels du Massif (par exemple pour la population âgée, plus sensible qu'une autre aux fortes chaleurs), faire croître plus vite la forêt et son capital bois (mais cet effet serait contrebalancé à plus long terme, selon les scénarii, par une forte chute de production), étendre les zones géographiques aujourd'hui dédiées à certaines cultures agricoles (vigne par exemple) ou enfin renchérir la valeur économique de certaines ressources comparativement plus abondantes en montagne qu'en plaine (l'eau, le bois et l'herbe, en particulier).

Enfin, le scénario catastrophe d'une économie et d'une attractivité touristiques irrémédiablement affaiblies par le manque de neige et la concurrence alpine (dont certaines destinations sont moins

sensibles à l'aléa climatique), pourrait être atténué par la montée en puissance d'offres et d'activités alternatives, et d'emplois nouveaux, au regard de modes de consommation amenés eux-mêmes à évoluer. Si, à court terme, la neige reste l'attraction hivernale dominante, l'évolution des représentations culturelles et des offres pourrait, peu à peu, substituer aux vacances « à la neige » un engouement plus général (donc moins tributaire des conditions d'enneigement) en faveur des vacances « à la montagne » (qui caractérise des tendances de consommation touristique hivernale que l'on perçoit davantage en Autriche, comme le soulignait le récent carnet de route d'Atout France). Cela peut même être pour le Massif l'occasion de développer, avec un temps d'avance, des produits nouveaux et d'être ainsi à la pointe de l'innovation touristique, comme il l'a déjà été par le passé dans les domaines du thermalisme puis du thermoludisme.

### **Enjeux pour le schéma : une stratégie d'adaptation dédiée au Massif**

Le plan national d'adaptation au changement climatique souligne la spécificité de la montagne et de ses ressources et invite chacun des Massifs à intégrer dans son schéma un volet spécifique. Le temps long de sa mise en œuvre est aussi celui nécessaire pour faire face à des changements dont les effets ne se feront sentir dans leur pleine amplitude qu'au-delà de la durée de référence du schéma.

Durant cette période, avant 2025 donc, les efforts à privilégier sont ceux qui, de toutes les façons, apporteront des « plus » à la situation des Pyrénées, quelle que soit la vitesse du changement climatique. On peut évoquer plusieurs champs où ces adaptations pourraient se révéler pertinentes :

- Un premier champ concerne l'impact prévisible sur les ressources naturelles du Massif (bois, herbe, biodiversité), qui devraient imposer de nouvelles modalités de gestion (par exemple de prise en compte du risque accru d'incendies en forêt) ; s'agissant de la ressource en eau, la période du schéma doit être l'occasion, d'une part, de développer de bonnes pratiques en matière de gestion économe et de régulation des conflits d'usages (dans la perspective de régimes plus erratiques et du fait de la diminution des précipitations pendant les périodes d'irrigation des cultures de plaine) ; mais elle doit aussi amener les acteurs pyrénéens à optimiser des modes de valorisation bénéfiques à leur territoire (voir ci-après le chapitre sur la question de l'hydro-électricité).
- Un deuxième champ concerne l'économie du tourisme, hivernal en particulier, confrontée à des enjeux de transition qui ne sont pas seulement liés aux perturbations climatiques (les phénomènes de mode et le foisonnement des concurrences ayant un caractère plus impactant encore sur l'activité). Sans remettre en cause l'exploitation de la neige, il s'agit de se préparer à une période où celle-ci sera plus rare (et plus chère à exploiter) et donc de développer en parallèle une image et une offre touristiques diversifiées, attractives tout au long de l'année (activités de pleine nature, culturelles et de bien-être).
- Un troisième champ d'adaptation concerne les modes d'occupation du territoire. Si l'attractivité résidentielle des Pyrénées (tout au moins de certains territoires) augmente en proportion de la température, alors les mesures de gestion de l'habitat, de maintien des activités agropastorales et de protection du foncier des fonds de vallée vont être d'autant plus nécessaires.
- Enfin, on doit anticiper le réchauffement dans les techniques de construction, que ce soit pour les nouvelles constructions ou pour l'amélioration de l'habitat existant, pour optimiser notamment les consommations d'énergie, tant pour le chauffage que pour la climatisation d'été. Cette adaptation contribuerait aussi à faire face à la deuxième évolution majeure qui suit : celle des conditions d'accès à l'énergie, dans l'hypothèse notamment où le prix de celle-ci croîtrait de façon importante.

- Le développement des énergies renouvelables, qui pourrait être une réponse à ces évolutions de prix, sera dépendant de la capacité des infrastructures (réseaux de transports et de distribution de l'électricité), à absorber et redistribuer les énergies produites de façon décentralisée. A ce titre, le schéma régional de raccordement des énergies renouvelables, porté par les gestionnaires de réseaux électriques, prévoit les investissements à réaliser pour atteindre les objectifs de chaque région (fixés dans leurs schémas climat-air-énergie) en matière de production d'énergie renouvelable. Pour les Pyrénées, en particulier au centre du Massif, la réalisation de ces investissements sera primordiale car, dans la situation actuelle, le réseau électrique n'est pas dimensionné pour accueillir de nouvelles productions d'énergies renouvelables.

## 2.2. LE GRAND TOURNANT ENERGETIQUE

On doit raisonnablement considérer que le renchérissement du prix de l'énergie (ou des énergies) s'inscrira à l'avenir comme un phénomène durable du fait de la combinaison de plusieurs phénomènes : accroissement de la demande (liée au développement et au rattrapage économique - pour le moins rapides - de certains pays émergents), raréfaction des ressources fossiles, absence d'alternatives technologiques adaptés à certains usages, etc...

Certes, avant l'épuisement annoncé des gisements actuellement exploités, de nouvelles réserves devraient apparaître, qui pourraient relativiser ces prévisions. Certaines d'entre elles sont du reste déjà repérées, et identifiées pour les conséquences écologiques de leur éventuelle exploitation : sables bitumineux, pétrole sous-marin, gaz de schiste, charbon... Dans l'ensemble cependant, même si ces ressources sont avérées, elles ne deviendront pour la plupart économiquement exploitables, qu'à des prix plus élevés que les ressources actuelles (qui ont été les plus faciles et les moins onéreuses à exploiter).

Il est donc vraisemblable que nous n'échapperons pas à une hausse généralisée du prix de l'énergie, ce qui devrait entraîner les conséquences suivantes :

- L'abaissement du seuil de rentabilité des énergies renouvelables qui, dès lors, connaîtront un intérêt croissant.
- Une transformation des modes de déplacement, dans la mesure où ceux-ci se trouvent aujourd'hui liés, pour l'essentiel, à des moyens de transport utilisant essentiellement l'énergie fossile.
- Un intérêt pour des modes de production et de distribution de l'énergie « en circuit court » (à proximité des usagers) et davantage optimisés (le terme de « smart grid » est la dénomination courante pour caractériser les futurs [réseaux « intelligents » de distribution d'électricité](#), utilisant les technologies [informatiques](#) et la mise en réseau pour mettre en relation, à tout instant, l'offre et la demande les plus économiques possibles entre les producteurs et les consommateurs d'[électricité](#)).
- La montée en puissance du principal gisement d'énergie du futur que constituent les économies d'énergie et la promotion de nouveaux modèles de consommation ; le besoin d'améliorer le bâti actuel, afin de diminuer ses besoins et consommations énergétiques, est un enjeu manifeste pour le Massif.

### Les effets induits : risques et opportunités pour les Pyrénées

#### **Risques**

Ces phénomènes pourraient entraîner à moyen terme trois risques pour les Pyrénées :

- Une baisse des déplacements touristiques et d'autres formes d'échanges commerciaux, du fait du renchérissement du coût des transports. A l'inverse, ce risque pourrait être toutefois neutralisé, plus ou moins, par une tentation croissante de « se dépayser et de s'approvisionner dans le proche », amenée à favoriser les offres de déplacement et de produits capables d'intéresser, notamment, les métropoles régionales.
- Un renchérissement des coûts, pour les habitants (avec un risque d'accroissement de certaines formes déjà existantes de précarité énergétique) comme pour certaines activités plus gourmandes que d'autres en matière énergétique (exploitation des domaines skiables en particulier).
- Un intérêt croissant pour l'hydroélectricité, qui constitue une opportunité pour les Pyrénées mais aussi un risque de conflits d'usage supplémentaire avec les autres besoins (neige de culture, loisirs d'été, consommation humaine, agriculture et irrigation...) et avec les enjeux de préservation environnementale (de la biodiversité, du milieu et de son hydromorphologie, ou des paysages).

## **Opportunités**

Les Pyrénées peuvent négocier ce grand tournant énergétique avec quelques arguments favorables, issus de leurs ressources locales :

- des ressources susceptibles d'alimenter, outre le Massif, d'autres territoires (eau, bois) ;
- des ressources également pour les circuits courts de production-distribution-consommation en matière d'énergie (bois, solaire, géothermie, biogaz), ressources qui pourraient connaître un potentiel de développement significatif dans la durée du schéma.

## **Enjeux pour le schéma**

Le temps du schéma peut être mis à profit pour instaurer les conditions grâce auxquelles les Pyrénées pourront faire face au choc énergétique, voire prendre une certaine avance de ce point de vue :

- Des destinations pyrénéennes qui mettent en place des conditions alternatives de desserte, ainsi que des services susceptibles d'améliorer leur accessibilité (en particulier en hiver, période où celle-ci se révèle compliquée).
- Une stratégie volontariste de maîtrise énergétique et de maîtrise des coûts correspondants, touchant l'habitat résidentiel, les transports (pour accéder au Massif et pour s'y déplacer) et l'ensemble de la chaîne touristique (exploitations et hébergements).
- Une mobilisation des ressources locales, à la fois vis-à-vis de l'extérieur du Massif et de sa consommation domestique.

### 2.3. UN PAYSAGE SOCIOECONOMIQUE ET SOCIOCULTUREL EN MUTATION

Les Pyrénées ont pu être perçues comme un territoire « de confins » (image de « la frontière sauvage »), porté par des logiques d'« auto-développement ». En vérité, le Massif, bien que caractérisé par des formes objectives d'isolement géographique ou culturel, et par des temps de décalage dans son intégration au monde moderne, est pleinement connecté à celui-ci. En particulier, même si les Pyrénées sont différentes des Alpes du Nord (où l'urbain des grandes villes, comme Grenoble et Annecy-Genève, est co-substantiel de la montagne), elles ne sont nullement une entité autonome et se construisent aujourd'hui, comme n'importe quel autre territoire, dans l'échange.

Dès lors que cette notion prépondérante d'échange, et notamment de relation au monde urbain, s'impose dans la réalité pyrénéenne, on peut vite succomber au tournis des évolutions multiples qui déterminent celui-ci et l'ensemble de nos sociétés ; ou bien s'intéresser seulement (choix adopté ci-après) à celles qui concernent plus directement le Massif.

#### **La France s'urbanise, se métropolise, se connecte, s'internationalise...**

La France, dont l'urbanité fut longtemps parisienne, est aujourd'hui influencé par les références de la ville, y compris dans ses territoires ruraux. L'échelle des dynamiques d'échange qui s'y exercent a elle-même été révolutionnée : nos produits de consommation, nos biens culturels, notre univers et notre imaginaire touristiques, nos réseaux sociaux, nos systèmes d'information, même si une part d'entre eux est restée locale ou nationale, sont marqués par la mondialisation.

Ceci a des conséquences pour le Massif :

- les concurrences se sont multipliées (les productions agricoles ou industrielles, comme les destinations touristiques, ne sont pas simplement en compétition entre elles, au sein de l'espace pyrénéen, ni même à l'échelle française ou européenne ; le choix d'un séjour dans les Pyrénées s'arbitre avec celui de vacances dans les Alpes ou à l'étranger ; ou avec celui d'autres produits de consommation courante - portés par des stratégies de diffusion qui sont, pour certaines, redoutablement efficaces -) ; les autres productions pyrénéennes (agricoles, industrielles...) sont elles-mêmes confrontées à la mondialisation des marchés et à divers phénomènes qui s'y attachent (spéculations financières, volatilité des prix, cadre non encore stabilisé de la future PAC, avec des interrogations quant au sort réservé à des agricultures spécifiques telles que celles de montagne...),
- la pérennité de l'économie pyrénéenne devient tributaire de sa capacité à innover (les durées d'obsolescence des produits tendant par ailleurs à raccourcir) et à s'ouvrir à des marchés de plus en plus divers et lointains (car, ses marchés traditionnels ne sont nullement captifs et sont donc grignotés, mécaniquement, par d'autres),
- les Pyrénées doivent enfin se situer dans l'anticipation et préparer aujourd'hui la mise en production et en marché de ce qui fera sa richesse à venir ; en prenant notamment en considération les pratiques de consommation et les comportements culturels des jeunes (Français et Européens), qui sont (ou qui ne seront pas) ses futurs clients de demain.

#### **Les effets de la crise**

Depuis 2008, la France peine à se défaire de la crise financière et économique. La période récente n'a pas été ressentie de la même manière dans la partie la plus productive (de richesses) de l'Hexagone (concentrée notamment autour de quelques grandes villes, bien placées dans la compétition marchande mondiale) et dans le reste du pays, dépendant de revenus non marchands ou bien de productions industrielles en recul.

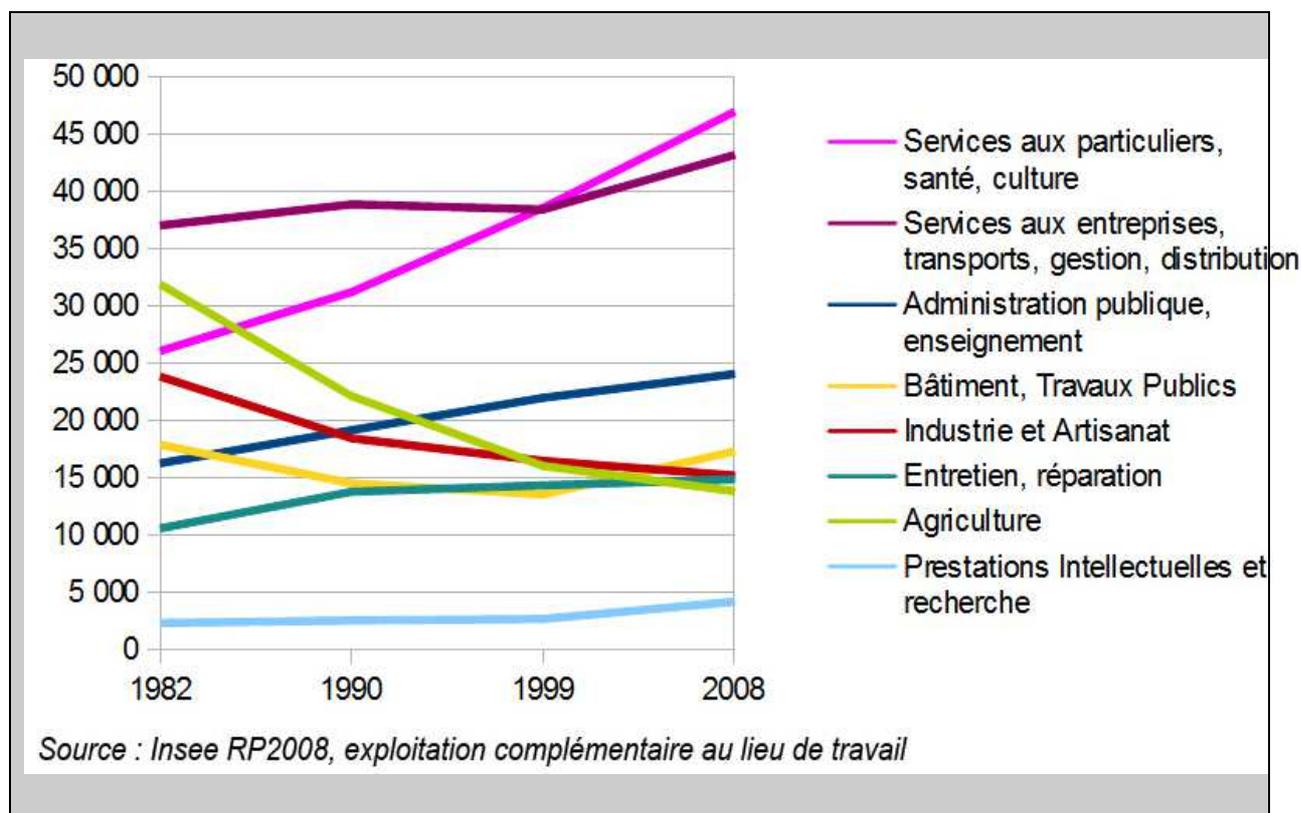
Toutefois, cette ligne de fracture s'est révélée moins franche que ce qui pouvait être redouté, les amortisseurs sociaux ayant suffi à soutenir dans un premier temps la consommation et l'activité. En particulier, malgré les fluctuations de PIB en 2008-2009, le revenu déclaré des ménages, tout comme la consommation, se sont maintenus.

Dans le schéma de Massif 2006, était relevé le poids important (près de 60 %) des flux monétaires entrants dans le Massif et issus de la consommation résidentielle et de loisirs, celle en l'occurrence des retraités et des touristes. Il apparaissait aussi, constat confirmé depuis, que certaines dynamiques pyrénéennes fortes (la population du Massif a augmenté de près de 30 000 habitants au cours de la première décennie du siècle actuel ; celle des actifs ayant un emploi de 20 000) étaient la résultant d'évolutions pour le moins contrastées des secteurs productifs (agricole et industriel) et résidentiels (emplois de services, BTP, secteur public), comme l'illustre le graphique ci-dessous.

Qu'en sera-t-il à l'avenir ? Si la mondialisation a bénéficié ces dernières années aux territoires urbains les plus productifs, elle a été accompagnée par un phénomène paradoxal d'« égalisation territoriale », certains territoires du « désert français » ayant obtenu des résultats honorables en termes de démographie, de revenu et d'emploi, compte tenu des transferts liés à la fiscalité, aux prélèvements sociaux et aux mécanismes de redistribution en vigueur. Aussi, peut-on redouter que l'ajustement des comptes publics ne change désormais la donne, dès lors que l'Etat et les collectivités s'obligeraient à réduire leurs budgets et moyens d'intervention.

Comment les Pyrénées subiront-elles demain les priorités nouvelles du désendettement et de la compétitivité ? Figureront-elles parmi les territoires plus exposés au creusement prévisible de nouvelles disparités territoriales, ou bien échapperont-elles en partie à ce risque compte tenu des particularités de leurs productions et de leurs revenus ? Sans redouter les retournements de situation que vit en ce moment le versant espagnol du Massif, les Pyrénées ont vocation à mesurer et à anticiper les conséquences à attendre, du fait d'évolutions structurelles imposées par le contexte tendu, au plan national et européen, des finances publiques.

Evolution de l'emploi dans les Pyrénées par fonction (1982-2008)



## 2.4. DE NOUVELLES POLITIQUES TERRITORIALES

Plusieurs transformations sont à l'œuvre aujourd'hui.

- Le repositionnement progressif des politiques publiques, les logiques antérieures de zonage (établis en référence à des situations de handicap « objectivées ») tendant à s'estomper au bénéfice des logiques de « projet » (devenues centrales en matière d'affectation des aides publiques).
- L'influence de l'Union Européenne sur l'élaboration (calendrier, méthode, choix des priorités, importance des moyens mobilisés) et la mise en œuvre des politiques nationales et régionales tend à s'accroître.
- Au plan local cette fois, les territoires de projet ont été nombreux à émerger ces dernières années, qu'il s'agisse des inter-communalités, des parcs naturels ou des pays, notamment. Cette structuration interroge le lien que ces structures ont (ou n'ont pas) avec la politique de Massif ; et sur la perspective qu'elles pourraient en devenir demain les principaux relais, dans le cadre de contractualisations territoriales ou thématiques à imaginer.
- L'Etat français vient d'engager une nouvelle étape de décentralisation et a décidé, en particulier, de confier la gestion des fonds européens de la génération 2014-2020 aux Régions, notamment en matière de développement économique, de formation, d'innovation, d'aménagement du territoire et de développement rural. Cette évolution devrait impacter les politiques de Massif, dont les ressorts ne seront plus justifiés, uniquement, au nom des devoirs nationaux de solidarité et de compensation territoriales. Dès lors, les 3 Régions pyrénéennes ont probablement vocation à jouer un rôle nouveau et plus moteur au cours de cette période, au bénéfice d'un projet dédié à leur « bien commun » pyrénéen, par nature interrégional. **Ce projet devrait être l'objet même de la future convention de Massif qui sera élaborée conjointement par l'Etat et les Régions en partenariat avec les Départements concernés, conformément à la circulaire n° 5689-SG du 15 novembre 2013.**
- Cette future politique pyrénéenne ne pourra guère s'affranchir du contexte actuel de tension exacerbée en matière de finances publiques (la diminution et/ou l'optimisation des moyens d'intervention sont des scénarii crédibles) et de certaines évolutions l'amenant à redéfinir les partenariats (limités et dispersés) qui l'ont caractérisée jusqu'à présent. En particulier, le renforcement des solidarités de vallée, prenant en compte la nouvelle cartographie des intercommunalités, ainsi que la recherche de formes motivées de coopération avec les grandes villes et métropoles de la périphérie du Massif sont une condition nécessaire du projet.
- Les modalités de la politique et du projet pyrénéens ont été perçus jusqu'à présent sous l'angle des incitations financières, sans conditions ou contreparties toujours explicites. C'est à la fois une force de la politique de massif (car le moteur financier suscite logiquement un large intérêt, ses bénéficiaires étant potentiellement nombreux) et sa faiblesse (une politique s'incarnant sous ce seul angle, sans outils ni règles propres, peut donner le sentiment de ne marcher que sur une seule jambe). Dès lors, la gamme des actions publiques interrégionales pourrait et devrait aussi se déployer sous d'autres formes, dont le comité de Massif, lors de sa réunion du 18 septembre 2012, a souligné l'intérêt :
  - Le rôle de ce comité et de sa commission permanente, devrait évoluer pour exprimer plus fondamentalement une ambition collective pyrénéenne et se saisir de sujets vitaux pour l'avenir du massif (la question des dessertes et mobilités au sens large, les enjeux de la santé, la valorisation des ressources énergétiques, le renouveau de l'offre et des marchés touristiques, l'image collective des Pyrénées...),
  - La mise en œuvre des moyens de la politique de massif devrait se diversifier avec une priorité nouvelle qui serait donnée :
    - aux appels à projets (technique courante d'affectation des fonds publics - tant vis-à-vis des collectivités que des acteurs économiques ou associatifs -), qui ont la vertu d'explicitement des objectifs réellement partagés, et possiblement mesurables,
    - aux approches structurées (schémas thématiques ou territoriaux, déclinés en contrats d'objectifs particuliers), incarnées ces dernières années par le schéma forestier du Massif pyrénéen, le PSEM (plan de soutien à l'économie de montagne), la SPVB (stratégie pyrénéenne de valorisation de la biodiversité) ou encore la politique des pôles touristiques (dont la logique contractuelle n'a toutefois pas été poussée jusqu'au bout),

- aux soutiens à des projets collectifs conditionnés par des critères d'éligibilité en cohérence avec certaines priorités du schéma de Massif,
- à l'utilisation d'outils collectifs externes, ayant démontré ailleurs leur efficacité (par exemple les agences d'urbanisme, qui pourraient aider à rénover des politiques d'aménagement conduites jusqu'à présent de manière trop cloisonnée, sans une vision d'ensemble ou de long terme),
- à un outil performant d'observation, de veille et d'évaluation, a minima sur les champs d'intervention de la politique de Massif ; en ce sens, le dispositif d'observation du SIG Pyrénées pourrait être renforcé sur de nouvelles thématiques prioritaires comme l'urbanisme, la consommation du foncier, les mobilités, les activités de production (agriculture, industrie).

Les Pyrénées devraient intégrer l'ensemble de ces transformations dans leur politique de développement et dans leur façon de décliner la politique de Massif.

### **Risques et opportunités pour les Pyrénées**

Le contexte actuel n'est plus celui de la loi montagne de 1985. Les rapports de pouvoir et la manière de conduire une action multisectorielle, interrégionale et transfrontalière ont changé, même si ce constat n'a guère suscité, jusqu'à présent, d'évolution dans la gouvernance du Massif, désormais confrontée à des interrogations majeures.

- Qui sera demain le « chef de file » de la politique de Massif (les Régions ayant par ailleurs exprimé, au cours de la phase finale d'élaboration du schéma, leur intention de structurer leur relation au bénéfice du Massif, du moins pour ce qui est de la gestion des fonds) ?
- Comment le comité de Massif, dans sa forme actuelle ou dans une forme rénovée, sera-t-il en mesure de contribuer à ce projet et d'être influent sur les questions les plus cruciales pour les Pyrénées ?

### ***Les risques : l'affaiblissement de l'entité « Massif »***

Même si les acteurs publics s'accordent sur l'importance de conserver un principe de zonage spécifique à la montagne, même si « le désir de Pyrénées » est probablement plus profond que jamais dans certains cercles professionnels ou associatifs, rien ne garantit la permanence de moyens spécifiques mis au service d'une politique de Massif. Celle-ci subit en effet aussi des vents contraires :

- l'affaiblissement de la notion de « handicap », qui fut longtemps un puissant moteur en matière de fonds et de politiques publics,
- la fragmentation régionale, qui peut réduire le « Massif » à un morceau de chacune des régions qu'il traverse,
- la montée en puissance des intercommunalités (ou d'autres formes d'association : parcs, pays), qui peuvent trouver plus d'intérêt à s'inscrire dans des démarches de développement strictement régionales ou départementales (mais on peut considérer à l'inverse que ces acteurs structurés sont surtout une chance pour la politique de Massif, offrant en effet à celle-ci des interlocuteurs locaux déjà organisés et de bon niveau),
- l'absence d'outil de pilotage, les coopérations interrégionales structurées n'ayant pas connu jusqu'à présent de succès durable, dans les Pyrénées comme ailleurs (malgré les encouragements législatifs aux « ententes de massif », issues de l'article 6 bis de la loi montagne), ce qui a pu donner le sentiment d'une absence de volonté et de d'engagement partagés, y compris pour des actions ayant du sens dans le cadre interrégional du Massif.

### ***Enjeux pour le schéma***

Il conviendrait de prendre en compte quatre questions cruciales, pour tempérer les risques cités ci-avant de régénérer la politique de Massif.

- Comment obtenir une reconnaissance externe des Pyrénées, qui donne un sens et qui confère une force à l'entité « Massif » ? De ce point de vue, et au-delà des diversités culturelles perceptibles tout au long de la chaîne, la spécificité pyrénéenne (par rapport à celle des autres Massifs) est probablement un atout, car la perception du territoire et la réalité des sentiments d'appartenance y sont fortes, davantage sans doute que dans la plupart des autres montagnes françaises ou européennes.
- Comment faire évoluer les modes collectifs d'organisation : par une « maîtrise d'ouvrage pyrénéenne », sous une forme juridique à définir (groupement d'intérêt public ou autre) et au travers d'opérateurs couvrant le champ géographique pyrénéen, pour renforcer l'intérêt du Massif auprès des acteurs territoriaux et des responsables des différentes filières ?
- Comment répondre par ce biais aux nécessités (soulignées de longue date et rappelées une nouvelle fois fin 2012, dans l'évaluation de certains enjeux thématiques portés par la politique de massif et par la convention interrégionale 2007-2013) de pilotage renforcé de certaines actions et de simplification d'une politique multi-partenariale et donc compliquée par nature (guichet unique) ?
- Comment élargir l'éventail des ressources financières mobilisables pour les actions d'intérêt public en intéressant des partenaires privés à des enjeux locaux ou à l'échelle de Massif, afin de pallier la baisse prévisible des disponibilités en fonds publics ?

### **III. LES 3 AXES STRATEGIQUES DU MASSIF PYRENEEN**

---

Le schéma interrégional d'aménagement et de développement de Massif constitue le document d'orientation stratégique du Massif, permettant son développement « équitable et durable », **objectif considéré comme d'intérêt national par l'article 1 de la loi montagne du 9 janvier 1985, en raison « du rôle économique, social, environnemental, paysager, sanitaire et culturel » reconnu par la République à la montagne française.**

Ce développement s'entend, dans ce même article, comme « *une dynamique de progrès initiée, portée et maîtrisée par les populations de montagne, et appuyée par la collectivité nationale, qui doit permettre à ces territoires d'accéder à des niveaux et conditions de vie comparables à ceux des autres régions et offrir à la société des services, produits, espaces, ressources naturelles de haute qualité. Elle doit permettre également à la société montagnarde d'évoluer sans rupture brutale avec son passé et ses traditions en conservant et en renouvelant sa culture et son identité.* »

Cette dynamique, dans ce contexte particulier, nécessite un renforcement de l'attrait des Pyrénées et de leur capacité à maintenir et à favoriser l'implantation de facteurs de production (capital, main-d'œuvre) nécessaires à l'accueil de populations permanentes (habitants) et occasionnelles (touristes). Elle doit être ici considérée comme un élément et une condition essentiels, facteurs de vitalité, susceptibles d'intéresser des acteurs socio-économiques aux projets de vie divers, considérant positivement les territoires pyrénéens en tant que lieux appropriés de résidence et d'activités.

Les 3 axes stratégiques proposés visent donc à inscrire durablement les Pyrénées dans le renforcement de leur attractivité, en valorisant leurs différentes ressources tout en misant aussi sur leurs atouts patrimoniaux et sur leur situation charnière au sud du continent européen, entre France et péninsule ibérique :

- **AXE 1 : dynamiser la vie économique et sociale du Massif**
- **AXE 2 : conforter les Pyrénées comme patrimoine d'exception**
- **AXE 3 : tirer parti de toutes les dimensions du Massif des Pyrénées**



## **AXE 1 : DYNAMISER LA VIE ECONOMIQUE ET SOCIALE DU MASSIF**

### **Enjeux du Massif**

Maintenir et développer la vie dans le Massif, conserver un maximum de valeur ajoutée sur le territoire pyrénéen, supposent de tirer parti de plusieurs facteurs de progrès :

- la valorisation des ressources de la montagne, qu'elles soient minérales, végétales ou animales : eau, neige, pierre, herbe, forêt, biodiversité animale et végétale - sauvage ou domestique -, paysages,
- la mobilisation des ressources humaines (socio-culturelles, savoir-faire...), traditionnelles ou innovantes, et la valorisation des aménités,
- la recherche de productions et services de haute qualité, se différenciant sur des marchés éventuellement lointains,
- l'ouverture de nouvelles filières ou de nouveaux secteurs productifs (produits transformés, sous-traitance, exportation de services...) positionnant et engageant les Pyrénées à prospecter de nouveaux secteurs d'activité, à « surfer » sur des tendances en émergence,
- les effets de synergie, permettant d'accroître les valeurs ajoutées issues des différents secteurs économiques considérés séparément : agriculture, agroalimentaire, artisanat, industrie, tourisme, activités de pleine nature, etc..

Le tourisme constitue la première économie du massif des Pyrénées. C'est une économie relativement concentrée avec de véritables poids lourds. Parmi eux figure le tourisme hivernal dont le ski qui doit être reconnu et consolidé comme armature sociale et économique de certaines vallées. Pour autant, les trois secteurs économiques essentiels que sont le tourisme, l'industrie et l'agriculture, en tant que secteurs productifs, ne doivent pas être opposés mais envisagés, au contraire, dans une démarche de complémentarité :

- le tourisme est un moteur économique réel pour les Pyrénées, il doit être conforté ;
- les secteurs productifs (industrie et artisanat) sont un moteur qui fonctionne de manière insuffisante et doivent donc être également développés ;
- Il en est de même de l'agriculture d'autant plus que celle-ci assure également la fonction d'aménagement et de gestion de l'espace.

Les secteurs productifs (agricoles, artisanaux, industriels) doivent être rendus indissociables des activités à caractère résidentiel, liés à la présence de certaines populations dont l'apport de revenus constitue l'une des toutes premières richesses des Pyrénées (retraités et touristes, en particulier). On peut supposer en outre que celles-ci ne manifesteront un attachement durable au Massif que dans la mesure où celui-ci est le support d'activités et de services aussi variés que possible, fonctionnant tout au long de l'année ; inversement, le secteur productif :

- se trouve « sécurisé », sur certains créneaux d'activité, par les marchés et la consommation de proximité, liés au dynamisme de l'économie présentielle ;
- peut trouver dans les atouts qui sont constitutifs de l'attractivité présentielle des Pyrénées (qualité de vie, qualité de services...) les avantages comparatifs permettant d'attirer entreprises et salariés, y compris dans le domaine industriel, en particulier dans la zone de piémont.

### **Positionnement du Massif**

Cet axe stratégique correspond à une logique d'échanges et de partage, orientée vers un développement économique moins dépendant d'activités saisonnières.

Il est clair, en premier lieu, qu'une dimension consiste à organiser le partage des ressources disponibles dans un équilibre entre les intérêts de la montagne et ceux des autres territoires, notamment régionaux. Cette question est aiguë, soit pour les ressources qui sont ou qui pourraient

devenir rares (c'est le cas par exemple du foncier des vallées de montagne et de la ressource en eau), soit pour les ressources dont, actuellement, la valorisation ne peut être assurée qu'avec la participation active d'entreprises extra-pyrénéennes (le bois, par exemple). A ce titre il pourrait, par exemple, être développé des logiques d'échanges plus marquées entre la plaine et la montagne en ce qui concerne la transhumance et l'alimentation des troupeaux en vue d'une autonomie alimentaire.

Cette problématique du partage doit naturellement être gérée dans une optique prospective, puisque l'objectif stratégique est de renforcer les capacités de transformation et de valorisation locales, sous réserve de préserver les intérêts des entreprises régionales. Les produits des Pyrénées, malgré leur faible quantité, peuvent être des locomotives dans la production régionale de qualité. Mais ceci veut dire, notamment, que les Pyrénées doivent s'efforcer, ne serait-ce que pour préserver l'avenir, de conserver entre les mains d'intérêts locaux la propriété des ressources qui constituent le patrimoine valorisable. Cette question est majeure sur le plan du foncier et de l'immobilier, la production de résidences secondaires correspondant à un faible rendement et à une perte de maîtrise du patrimoine foncier et des potentialités agricoles.

Enfin, la question de la desserte des Pyrénées reste une composante importante de la performance socio-économique du Massif, l'offre de transports et en matière de TIC exigeant encore des efforts de mise à niveau et de coordination, qui seront nécessaires pour rejoindre des standards de service ailleurs en vigueur.

Le positionnement du Massif sur cet axe devrait être le suivant :

- la recherche d'un échange plus fructueux entre les Pyrénées et les économies régionales,
- l'amélioration des connexions de toutes natures, en particulier entre l'intérieur et l'extérieur du Massif,
- la recherche de la valorisation maximale des ressources physiques et humaines des Pyrénées, compatible avec les intérêts du développement des régions et avec l'enjeu pyrénéen de l'excellence patrimoniale,
- la préservation, dans le partage entre Massif et extérieur du Massif, de la maîtrise locale sur les ressources nécessaires à la production de valeur ajoutée (foncier, eau, forêt...).

### **Objectifs stratégiques**

Les objectifs sont les suivants :

- affirmer et développer l'image des Pyrénées, notamment par la valorisation et l'aide à l'organisation de grandes lignes de produits interrégionales,
- organiser le Massif pour le rendre plus attractif, être proactif pour rapatrier les savoirs et les potentiels humains les plus difficiles à capter et à stabiliser sur le territoire (cadres, entrepreneurs, spécialistes), car cette ressource est indispensable pour progresser en matière de performance économique, de management environnemental, de diversité sociale et d'innovation,
- organiser le partage équitable des ressources naturelles entre le Massif et sa périphérie et le partage des contributions nécessaires (financement, main d'œuvre, connaissances) à la maintenance et à la valorisation de ces ressources,
- construire des filières locales de production et de transformation (produits spécifiques diversifiés), ouvertes sur les marchés extérieurs et articulées avec les organisations professionnelles,
- organiser des réseaux d'entreprises pour faire émerger des projets collaboratifs,
- insérer les économies productives locales dans le fonctionnement des économies régionales, nationales et transnationales, en ouvrant notamment de nouveaux champs productifs correspondant aux besoins en émergence dans les zones urbaines des Régions.
- conforter et développer une ambition industrielle pour les Pyrénées, notamment par un soutien particulier aux transferts de technologies (en lien avec la dynamique actuelle et à venir de soutien à l'innovation sous toutes ses formes), un rapprochement entre les entreprises et les

acteurs de la recherche pour permettre de renforcer les activités industrielles du Massif dont le devenir passe par l'innovation et l'identification des produits à leur territoire.

### **Thèmes clés du changement**

Accroître la performance socio-économique dans les Pyrénées suppose de s'intéresser, dans une logique de différenciation et de correspondance avec les marchés porteurs de demain, aux sujets suivants :

- l'évolution des offres de transport et de mobilité,
- le développement des infrastructures et des usages numériques,
- le soutien des productions agricoles et agroalimentaires,
- la consolidation, le développement et la diversification touristiques : une destination ski neige et une destination hors neige à part entière,
- la relation villes-Pyrénées,
- la gestion et la valorisation hydro-électriques,
- le développement de la filière bois,
- les services pour le développement territorial,
- les nouvelles activités.



## **• L'évolution des offres de transport et de mobilité**

### **ENJEUX**

Ces dernières années le thème des transports et de la mobilité a été assez souvent absent de la politique de Massif, si ce n'est pour évoquer le projet de traversée centrale des Pyrénées, dossier de long terme (au-delà de l'horizon 2025 du schéma de Massif), dont l'impact économique concernerait d'abord l'extérieur du Massif et les flux internationaux d'échanges entre l'Europe et la péninsule ibérique. Paradoxalement, d'autres sujets, ayant un impact pourtant majeur sur l'économie et l'attractivité des vallées, n'ont guère été pris en compte, comme par exemple l'avenir de la desserte ferroviaire actuelle.

Pourtant, il suffit de regarder les conditions de développement du Massif, tout au long de son histoire, pour prendre conscience que les voies de communication et les modes de transport ont constitué de tous temps un élément déterminant de la vie dans les Pyrénées. Ils ont ainsi modelé sa physionomie et son économie, qu'il s'agisse des chemins de Saint-Jacques, du flottage des bois, de la création des routes stratégiques (le Somport, le Perthus, etc...), du développement coordonné des voies ferrées et des stations thermales (au 19<sup>ème</sup> siècle), de l'aménagement des voies routières reliées aux stations de ski (en particulier au cours de la période des « trente glorieuses ») ou enfin de l'essor des moyens de circuler et de transporter, au sein du Massif, ou bien entre celui-ci et les métropoles qui l'entourent.

Alors même que les Pyrénées ont été pionnières en matière de développement ferroviaire, au 19<sup>ème</sup> siècle, certains enjeux majeurs, sans doute vitaux pour son avenir, ont été traités de façon fragmentée sans que la voix du Massif ne se soit fait entendre jusqu'à présent. Du reste, et même si la situation semble stabilisée depuis 3 décennies (et la fermeture de la ligne Pau-Canfranc, au début des années 70), le réseau ferroviaire pyrénéen a sensiblement rétréci, à partir d'une situation qui permettait autrefois d'irriguer les principales vallées du Massif.

Mieux, même, certaines tendances d'évolution sont porteuses d'espoirs :

- en Aquitaine, on constate le doublement de la fréquentation entre Bayonne et Saint-Jean-Pied-de-Port, passée de 46 000 voyageurs en 2003 à plus de 100 000 en 2011 ; la progression est également élevée pour la ligne Pau-Oloron - plus de 130 000 voyageurs aujourd'hui, contre moins de 90 000 en 2002 - ;
- les lignes de Midi-Pyrénées connaissent en hiver un succès grandissant, grâce à des offres ski-rail qui permettent d'accéder aux stations du centre de la chaîne (en particulier depuis Toulouse), en combinant plusieurs modes de transport (train, autocar, ascenseur de vallée, remontées mécaniques) dans une offre unique et à prix attractif ;
- en Languedoc-Roussillon, la politique tarifaire mise en place par le conseil régional (TER à un euro) a permis d'atteindre des résultats très sensibles, tant sur le Train Jaune que sur les lignes Carcassonne-Quillan et Perpignan-Villefranche ; mais ces tendances ne seront durables que dans la mesure où pourront être trouvés les moyens d'amélioration du service, nécessitant de lourds travaux de modernisation des infrastructures concernées.

Autre enjeu décisif, le projet de ligne à grande vitesse (LGV) GPSO (grand projet ferroviaire du Sud-Ouest), qui devrait avoir, dans les 50 ans qui viennent, des impacts considérables en matière de desserte des Pyrénées. Il est en effet vraisemblable que, selon la façon dont ce projet sera conduit, il participera au renforcement de l'attractivité du Massif ou contribuerait à l'inverse à sa marginalisation relative : cette dernière hypothèse pouvant en effet se produire, par exemple, dès lors que la ligne directe Bayonne-Toulouse (par Pau et Tarbes) souffrirait de la montée en puissance de flux « détournés » reliant ces 2 agglomérations, via l'axe à grande vitesse passant plus au nord (abaissant à environ 2 h un temps de parcours qui n'est réalisable aujourd'hui qu'en 3 h 30, dans le meilleur des cas).

Face aux risques éventuels de fragmentation des politiques régionales, l'enjeu pour le Massif est donc de défendre la cohérence et l'efficacité d'une vision d'ensemble :

- afin que les deux régions Aquitaine et Midi-Pyrénées (qui se sont déjà beaucoup concertées sur les parties Tours-Bordeaux et Bordeaux-Toulouse du GPSO) coopèrent de la même façon sur le barreau Béarn-Bigorre de ce projet (s'il est retenu à l'issue des travaux en cours de la commission « Mobilité 21 »),

- afin que des sujets essentiels comme l'avenir de la ligne Toulouse-Bayonne, celui des voies traversant le Massif (Pau-Canfranc ; Toulouse-la Tour de Carol) et enfin le niveau de service des TER (en lien notamment avec la politique touristique du Massif) se discutent aussi dans un cadre commun de concertation,
- afin que les voies routières, notamment les liaisons transfrontalières, soient modernisées, en application des compétences et règles pratiquées en la matière.

## **OBJECTIFS**

Pour toutes ces raisons, et en lien avec la volonté d'ouverture aux métropoles et de réciprocité entre territoires montagnards et urbains, l'élaboration d'un plan de déplacements dans le Massif pourrait constituer un enjeu vital pour que la voix des Pyrénées s'exprime auprès des régions et de l'Etat, au moins sur les questions ferroviaires et en lien avec les autres modes d'accès collectifs au Massif (aéroports, autocars...).

Pour les régions concernées, il y aurait sans doute une certaine utilité à travailler sur une meilleure intégration des éléments de langage propres aux projets emblématiques que sont les dossiers GPSO (y compris Toulouse-Narbonne, s'il lui est donné suite à l'issue des travaux de la commission « Mobilité 21 ») et Pau-Canfranc, dans une expression encore plus large des stratégies régionales et interrégionales à l'œuvre. L'amélioration du cadre de cohérence géopolitique, ainsi que sa promotion à la bonne échelle, constitueraient en effet un bon investissement pour les régions et l'élaboration d'un « PDMP » (plan de déplacements du massif pyrénéen) serait à même d'y contribuer en faisant émerger le cadre de cohérence logique, à la fois interrégional et transfrontalier, de ces infrastructures.

Les enjeux à traiter pour la partie ferroviaire pourraient être alors :

- la mise en commun des données de trafic et de fréquentation, ainsi que la connaissance partagée des montants financiers en cause pour moderniser et rendre encore plus attractives les lignes desservant le cœur du Massif,
- la question de la desserte Béarn-Bigorre longeant les Pyrénées (celle-ci devant être améliorée, sous peine de marginalisation relative des bassins de vie qu'elle dessert à ce jour),
- le lien entre la politique TER et l'économie résidentielle du piémont pyrénéen et des vallées remontant jusqu'au cœur de la chaîne,
- la création des conditions d'une véritable politique commerciale et de communication coordonnée, déclinant l'accessibilité globale de la destination Pyrénées.

## **• Le développement des infrastructures et des usages numériques**

### **ENJEUX**

La couverture numérique des territoires de montagne en haut et très haut débit :

- est un facteur-clé pour garantir un accès à un ensemble de services, de plus en plus dématérialisés, dans des conditions comparables à celles que l'on trouve ailleurs,
- est un facteur de développement de nouvelles activités en montagne et un outil de création et de diffusion de l'innovation, dans les secteurs notamment des services et du tourisme.

Par ailleurs, divers exemples que l'on trouve d'un bout à l'autre des Pyrénées (mais aussi sur le versant sud, andorran et espagnol, de la chaîne) montrent que :

- le numérique permet de valoriser les atouts du Massif, et même de compenser les handicaps naturels qui le caractérisent souvent (via à l'accès potentiel à de nombreux produits ou services non présents physiquement sur un territoire) ;
- des réalisations exemplaires sont à diffuser ou à mutualiser ;
- le potentiel des usages numériques est encore bien loin d'être exploité comme il pourrait et comme il devrait l'être.

L'Etat a récemment défini des objectifs nationaux de couverture :

- pour ce qui est du très haut débit fixe, de 100 % de la population avant 2025 (qui est l'horizon du schéma de Massif),
- pour ce qui est du très haut débit mobile, de plus de 99 % de la population couverte à ce même horizon 2025 (avec un minimum de 95 % par département), en lien avec les obligations prévues dans les licences attribuées aux opérateurs 4G.

Les opérateurs concernés sont capables de répondre à ces objectifs de desserte en THD fixe, dans les zones pour lesquelles leur intention s'est déclarée dans le cadre du programme national THD et où pourront donc se généraliser les offres commerciales « triple play » (téléphonie fixe, internet haut à très haut débit, télévision), aujourd'hui courantes dans les grandes villes.

En complément de l'initiative privée, les investissements publics à réaliser sont à la fois plus onéreux et plus difficiles à rentabiliser, compte tenu notamment de la dispersion des abonnés-utilisateurs potentiels. Les risques d'une « fracture numérique » sont donc accentués dans les Pyrénées, sans l'engagement durable des pouvoirs publics à tous les niveaux, et l'élaboration de schémas directeurs d'aménagement numérique, établis par les collectivités régionales ou départementales, s'inscrit dans ce contexte particulier.

Plus généralement encore, les enjeux numériques dans les Pyrénées sont à relier à la spécificité du Massif et de son économie. Devenue largement résidentielle aujourd'hui, celle-ci a permis des gains en matière démographique et d'emplois qui sont assez largement liés à la présence permanente de retraités, à celle (plus occasionnelle dans l'année) de nombreux touristes et enfin aux phénomènes d'étalement urbain (nettement visibles en bordure des Pyrénées), qui sont à l'origine de l'installation d'une population dans la zone de Massif, dont tout ou partie de l'activité professionnelle s'exerce dans les agglomérations situées à proximité.

Ces 3 populations (parmi d'autres) expriment chacune des attentes spécifiques. Ainsi, Internet a généré ces dernières années une révolution des comportements touristiques en matière d'information, de réservation et d'achat ; or, dans les Pyrénées, les besoins de la clientèle pour ces diverses modalités d'utilisation des innombrables ressources du web (que l'on ne pourra plus qualifier désormais de nouvelles), dépassent encore très largement les offres mises en place par les prestataires (d'hébergements, de services et d'activités de toute nature). Il en résulte un défaut de compétitivité pour les Pyrénées, par rapport à d'autres destinations ayant mis en œuvre des stratégies numériques plus élaborées et destinées à une gamme parfois très éclectique de publics (notamment étrangers).

Les grands enjeux pyrénéens en matière de numérique sont donc de 2 natures concomitantes :

- un enjeu de desserte, pour s'écarter le moins possible des standards urbains ;
- un enjeu de développement des contenus et des usages, pour stimuler les connexions au sein et avec l'extérieur du Massif.

## **OBJECTIFS**

En matière de réseaux, deux types d'action sont d'abord à encourager pour assurer progressivement la desserte des populations pyrénéennes :

- d'une part, compte tenu de la (probablement) faible intention de déploiement de la fibre optique par les opérateurs privés, il faudra poursuivre les efforts engagés pour assurer le déploiement des réseaux d'initiative publique (RIP) très haut débit (THD), et combler transitoirement les zones non couvertes par du haut débit ; pour cela, il pourrait s'avérer nécessaire de faire appel à des technologies alternatives au réseau FTTH (fiber to the home), comme les technologies hertziennes (satellite, wimax...), tandis que des coopérations interdépartementales permettraient aussi d'optimiser la desserte de certaines communes situées aux confins de leurs départements respectifs ;
- d'autre part, un dialogue actif auprès des opérateurs privés est à instaurer pour optimiser les déploiements envisagés, tant pour l'internet fixe que mobile, haut débit (3G) et très haut débit (4G), afin de tendre vers des tarifs d'abonnement abordables et en adéquation avec la qualité des services fournis.

Un second point, aussi fondamental, concerne par ailleurs le développement des usages, tant par les personnes privées que par les entreprises et les collectivités, en tant que condition d'attractivité du Massif pour tous types de populations, permanentes ou saisonnières. On peut en particulier citer et viser parmi les objectifs à privilégier :

- le développement du télétravail, en lien direct avec les employeurs potentiellement intéressés ou par le biais de plateformes collectives ;
- l'accompagnement des micro-entreprises, TPE et PME afin qu'elles accroissent les possibilités d'échanges dématérialisés avec leurs clients (gestion des commandes, des ventes...) et puissent ainsi augmenter leur volume et leur zone de distribution ;
- l'amélioration de l'accès à distance aux services médicaux et de l'interconnexion des pôles de santé ;
- l'application dans le Massif d'actions issues des investissements d'avenir, sur leur volet développement des usages (smartgrid par exemple - dénomination des réseaux de distribution d'électricité « intelligents », car utilisant les technologies informatiques pour optimiser la production, la distribution et la consommation d'énergie -) ;
- l'application dans le Massif de certaines technologies spatiales (dont la maîtrise au plus niveau international est l'une des caractéristiques du Sud-Ouest français), le spatial se révélant comme un moyen performant d'acquisition et de transmission de données numériques (notamment dans les zones isolées),
- la recherche d'une efficacité accrue des services publics en général, par exemple à l'aide de visio-guichets, ce qui supposerait des actions d'encouragement des administrations à la mise en place de tels services en montagne et une communication au plus près du terrain et des usagers potentiels, incités de la sorte à recourir à ces facilités ;
- la recherche d'une attractivité nouvelle et ciblée, pour le Massif, notamment en direction de nouvelles clientèles françaises et européennes, grâce à la mise en ligne et pour tous terminaux d'utilisateur (ordinateurs, tablettes, téléphones portables...) des innombrables ressources (pratiques, touristiques, culturelles, etc...) qui n'existent à ce jour que dans des conditions insuffisantes de visibilité ;
- la recherche d'une cohérence de Massif, permettant l'information régulière de son comité (ou de l'une de ses commissions spécialisées) quant à l'évolution des actions entreprises pour contrarier les risques de fracture numérique et aux résultats in fine obtenus.

## **• Le soutien des productions agricoles et agroalimentaires**

### **ENJEUX**

Avec une forte présence sur l'ensemble des territoires constitutifs du Massif, l'agriculture – dont l'agropastoralisme – génère une activité économique basée sur ses spécificités locales propres résultant de pratiques anciennes ou innovantes, des choix de production des exploitants et soumises aux contraintes et handicaps particuliers (foncier, climat, risques naturels, tailles des exploitations, topographie, etc...).

Au-delà des circuits de vente directe à la ferme ou aux marchés, l'agriculture pyrénéenne est en totale interdépendance avec les artisans, les entreprises et les industries de transformation.

La politique de Massif doit permettre de renforcer cet équilibre souvent fragile, confronté à plusieurs enjeux :

- le maintien des exploitations du Massif est posé tant en terme de rentabilité des productions, qu'en terme de pérennisation de l'outil de travail (vieillesse des exploitants et difficulté de renouvellement des chefs d'exploitation, mobilisation du foncier nécessaire à l'installation et au confortement des structures agricoles, maîtrise des charges de production et des débouchés, manque de disponibilité de la main d'œuvre) ;
- Le régime actuel des aides directes issues de la politique agricole commune (PAC) va changer et il faut donc anticiper cette évolution ;
- les volumes de production sont généralement insuffisants ou trop saisonniers pour servir et fidéliser la demande potentielle ou pour créer des filières ou des marques puissantes,
- la complémentarité des filières courtes et longues est une issue pour résister à la fluctuation des marchés d'export et à la volatilité des prix.

### **OBJECTIFS**

Tous les moyens sont à déployer pour accroître la rentabilité de l'exploitation agricole et pour poursuivre le développement des productions agroalimentaires dans le Massif :

- en capitalisant sur les réussites de l'actuel PSEM (2007-2013) et en proposant un nouveau plan (2014-2020) qui en élargirait les contours et l'ambition actuels,
- en poursuivant les dynamiques d'innovation (technique, organisationnel, de positionnement commercial...) des exploitations agricoles, des organisations de mises en marché, des entreprises et des industries agroalimentaires, dans le but d'accroître leur productivité et rendre le Massif plus attractif pour de jeunes agriculteurs et entrepreneurs,
- en soutenant et en accompagnant, de manière complémentaire, les projets de confortement, d'installation et de transmission-crédation des activités,
- en préservant l'espace consacré à l'agriculture et l'accès aux parcelles exploitables, notamment au travers d'une approche territorialisée de gestion intégrée,
- en ouvrant d'autres voies de valorisation des productions et des savoir-faire que celle de la typicité locale et de la spécificité de l'origine des matières premières,
- en soutenant les filières de production au travers des démarches collectives de qualité et par la complémentarité intersectorielle et géographique (plaine-piémont-montagne),
- en relocalisant un certain nombre de productions (maraichage, lait, petit ruminant, porc lourd...),
- en adaptant et en modernisant les outils structurants d'abattage et de transformation, de façon à renforcer leur compétitivité et leur complémentarité,
- en renforçant les outils de préservation et de développement de la biodiversité domestique,
- en accompagnant le développement de l'offre alimentaire locale, en complément des démarches structurées (filières, démarches collectives), et celui des outils structurants (abattoirs, ateliers de transformation...),
- en favorisant les synergies avec d'autres secteurs (artisanat, tourisme, thermalisme...), également créateurs de valeur ajoutée, à l'image du concept de « **paniers de biens et de**

**services territorialisés** » mis à l'honneur dans d'autres régions ; de façon par exemple à multiplier et à généraliser les offres de séjour (bien-être, remise en forme, santé, sportives...) connectées avec leur territoires d'accueil, propres à séduire des clientèles exigeantes sur la cohérence des propositions territoriales susceptibles de les intéresser.

- **La consolidation, le développement et la diversification touristiques : une destination ski neige et une destination hors neige à part entière**

## **ENJEUX**

Le tourisme est un levier d'aménagement des territoires déterminant, à conforter en l'encourageant à s'adapter à la demande plutôt qu'à l'offre.

Le tourisme pyrénéen vit sous deux régimes : un régime d'hiver, centré sur les stations, et un tourisme d'été, plus diffus, qui draine un public nombreux mais généralement moins « dépensier », car ses valeurs de référence (nature, contemplation...) étaient jusqu'à présent moins portées sur la consommation ; et parce que les Pyrénées offrent encore peu de produits susceptibles d'intéresser les clientèles à pouvoir d'achat élevé.

**Pour ce qui est des stations**, l'investissement sur les domaines skiables apparaît comme un enjeu fort, notamment pour les plus importants d'entre eux, afin de maintenir une qualité d'équipement et de service capable de rivaliser avec les destinations concurrentes (en particulier celles des Alpes et du versant Sud de la chaîne).

Concernant le tourisme d'hiver, les Pyrénées sont identifiées comme une véritable destination grâce à l'offre ski. Toutefois, le massif souffre d'un déficit d'image (petites stations, sous équipées, manque de neige). En parallèle, un travail doit être poursuivi au niveau de l'offre (améliorer la qualité, élargir les propositions, développer les services) et de la mise en marché (formats des séjours, circuits de distribution).

Un autre segment touristique phare (très lié à celui des stations de sports d'hiver, de nombreuses communes étant concernées par les deux activités à la fois) est le secteur thermal, qui se caractérise aujourd'hui par trois éléments indissociables :

- la ressource en eau, sur laquelle se fondent les activités thermales (cures et diversification),
- le thermalisme, en prenant en compte la diversité des stations du Massif et la définition de stratégies maîtrisées, pour correspondre à des créneaux thérapeutiques pertinents,
- les axes de développement : bien-être, remise en forme, thermoludisme.

Ce domaine représente un levier économique conséquent (pluriactivité, maintien du tissu médical et paramédical, saison longue et susceptible d'être prolongée à l'année avec les activités de remise en forme et de thermoludisme, économies d'énergie réalisables grâce à la valorisation des eaux chaudes dans les limites d'une exploitation maîtrisée, utilisation industrielle des propriétés minérales des eaux comme le plancton thermal dans l'industrie cosmétique...).

L'attrait croissant pour les médecines douces pourrait par ailleurs donner un nouvel essor au secteur en réinventant le climatisme au 21<sup>ème</sup> siècle, surtout si l'environnement qui lui est associé prend en compte la dimension « santé » de façon globale, ce qui suppose d'atteindre d'autres objectifs qualitatifs ambitieux (stations sans pollution atmosphérique, propositions d'une alimentation 100 % naturelle, avec des apports chimiques nuls ou réduits au strict minimum)...

Plus généralement, l'investissement touristique, tant public que privé, va devenir un enjeu capital pour que les Pyrénées régénèrent dans les années qui viennent une offre d'équipement et d'hébergement qui montre des signes, ici ou là, d'inadaptation et de vieillissement prononcés. Et il ne s'agira pas seulement de moderniser ce qui a été pensé et aménagé par le passé ; il faudra aussi innover, en osant parfois les ruptures, en correspondance avec des besoins en émergence.

**Le tourisme hors neige** est également stratégique, pour au moins trois raisons :

- un principe de précaution : si la neige a encore de beaux jours devant elle, le raccourcissement prévisible des durées d'enneigement doit inciter à la prudence les sites les plus vulnérables à l'aléa climatique et à la concurrence,
- un principe de réalisme : les touristes d'été consomment et utilisent souvent le paysage et les ressources naturelles sans contrepartie monétaire directe, alors même que ce paysage doit être entretenu et que les services généraux nécessaires à l'accueil doivent être assurés ; il s'agit donc d'accroître le rendement financier du tourisme hors station et hors saison d'hiver,
- un principe d'opportunité : les relais de croissance du tourisme pyrénéen concernent forcément des marchés plus lointains et plus diversifiés qu'aujourd'hui ; c'est autour du diptyque

« nature-culture » que le Massif (y compris sur son versant Sud) présente à l'évidence les ressources concurrentielles, et donc les occasions de développement futur, potentiellement les plus intéressantes.

Concernant le tourisme hors neige, les problématiques sont différentes. Les Pyrénées bénéficient d'une image plutôt positive, meilleure que d'autres massifs français, mais le Massif souffre d'un déficit de notoriété et d'offres adaptées aux attentes et d'une mise en marché insuffisante en dehors des publics déjà captifs. En dehors des périodes hiver/été, le tourisme de proximité, lié aux bassins de population importants, et les courts séjours, peuvent offrir des perspectives de développement intéressantes et complémentaires pour certains sites des Pyrénées.

Ainsi, conviendrait-il de développer de façon complémentaire le tourisme associé aux exceptionnelles ressources culturelles et naturelles du Massif ; et de s'intéresser alors à certaines niches (patrimoine préhistorique, patrimoine roman, biodiversité, cyclotourisme, richesses géologiques – celles-ci pouvant être promues sous la forme de géoparcs, inexistantes à ce jour sur le versant français des Pyrénées même si divers projets sont à l'étude, alors qu'il en existe aujourd'hui plus d'une cinquantaine en Europe, dont 4 en France et 2 en Aragon – Maestrazgo et Sobrarbe -).

Parmi les points forts de **cet autre tourisme « nature et culture »**, on peut citer aussi la démarche des grands sites de Midi-Pyrénées, s'appuyant dans le Massif sur des vitrines d'envergure (Lourdes, l'observatoire du Pic du Midi, le cirque de Gavarnie, Luchon...), dimension qui caractérise également d'autres destinations :

- le Canigou (en tant que grand site de France),
- les forteresses « cathares » de l'Aude et de l'Ariège (Peyrepertuse, Quéribus, Montségur...),
- l'itinéraire et les monuments du chemin de Compostelle (classés par l'UNESCO au patrimoine mondial de l'humanité),
- les hauts lieux de la Préhistoire (Gargas, Mas d'Azil, Niaux, Tautavel...),
- le mix exceptionnel de paysages naturels et pastoraux qui caractérisent les lieux remarquables de la partie occidentale de la chaîne (depuis les cirques béarnais d'Aneou et de Lescun aux vallées basques de la Soule et des Aldudes).

Au final, on voit donc que le tourisme pyrénéen réunit plusieurs types d'enjeux :

- des enjeux économiques de sécurisation de l'offre actuelle via la consolidation des exploitations et établissements existants (ces enjeux supposant des approches réalistes et diversifiées, tenant compte des situations individuelles),
- des enjeux d'investissement, les Pyrénées françaises étant en retard par rapport à leurs concurrents (dont certains sont présents en particulier à proximité immédiate, sur le versant Sud de la chaîne), notamment sous l'angle de la dynamique privée, certaines situations de simple cueillette ou de rente, qui parviennent à satisfaire certains marchés locaux moins exigeants, n'offrant aucune perspective de conquête de clientèles plus lointaines, habituées à comparer et à évaluer les prestations proposées,
- des enjeux de re-positionnement (Les Pyrénées doivent retrouver une image plus qualitative, susceptible d'intéresser une nouvelle « élite », vecteur d'image forte et d'attraction plus globale ; les événements sportifs et culturels pourraient du reste y contribuer - à commencer par le Tour de France, dont la notoriété mondiale n'est pourtant guère parvenue à faire émerger des produits positionnés à cette échelle -, ainsi que des propositions clairement ciblées « haut-de-gamme », à l'image du tourisme scientifique),
- des enjeux de montée en gamme du tourisme de masse, stimulé par cette offre plus élitiste,
- des enjeux de synergie avec d'autres acteurs (agriculture, artisanat, environnement...) mais aussi avec un versant Sud qui, bien que comptant de multiples ressources d'intérêt comparable à celles du versant français, reste peu associé à une dynamique touristique commune,
- des enjeux sociaux et sociétaux (la montagne revendiquant à bon escient diverses fonctions éducatives, gage de son attractivité de long terme), pouvant justifier une action commune de modernisation des centres de vacances.

- des enjeux d'innovation : favoriser la création de projets innovants en matière de développement durable (gestion économe du foncier, d'intégration paysagère, de protection et de valorisation du patrimoine naturel) et d'accessibilité,
- des enjeux de marché : mettre en place des outils d'observation et de veille pour connaître, comprendre l'offre et les clientèles, bien choisir les supports de promotion et les outils de communication, favoriser la mise en marché de l'offre et la lisibilité des produits touristiques à vendre, (optimisation de l'utilisation des TIC, tourisme numérique...),
- des enjeux organisationnels à l'intérieur du Massif pour structurer et professionnaliser les acteurs touristiques (mise en réseau des prestataires...).

Face à des marchés hyper-concurrentiels les clientèles nationales ne sont plus suffisantes. Pour développer l'international, il faut s'engager vers :

- une montée en gamme des hébergements et des services,
- un montage de produits adaptés aux attentes des clients,
- une promotion et une commercialisation au niveau international,
- un travail sur l'accueil conséquent,
- un meilleur aménagement et une meilleure utilisation des dessertes actuelles et l'organisation des transferts.

De plus, pour les publics locaux comme pour les plus lointains, il faut veiller à ce que chaque projet touristique soit élaboré dans l'objectif de devenir un vecteur de développement sur son territoire, grâce à la venue de ces clientèles et tout en répondant à leurs exigences. Les projets ne doivent pas seulement chercher à satisfaire les besoins des populations de passage sans que les besoins des locaux ne puisse être satisfait en parallèle (activités, retombées, services, équipements...).

## **OBJECTIFS**

Les objectifs viseront à engager la destination pyrénéenne (dans son ensemble) ainsi que les destinations particulières dans des démarches de progrès à plusieurs niveaux : offre, gestion, organisation, commercialisation, communication.

**Certains objectifs sont généraux** et concernent :

- la mise en qualité de l'offre touristique (mise en place de démarches qualité, tant au niveau de l'hébergement que de l'ensemble des produits et prestations ; amélioration de l'offre banalisée d'hébergements moyennant des programmes de rénovation) ;
- la plurifonctionnalité des investissements (les actions et équipements doivent être pensés de manière plus globale, car les ressorts financiers du système économique touristique pyrénéen sont sous tension : fiscalité locale, subventions, immobilier, augmentations tarifaires, clientèles habituelles) ; dès lors, chaque euro investi devrait pouvoir servir diverses activités, étalées sur toute l'année et prenant en compte les intérêts d'autres secteurs (artisanat, commerce, agro-alimentaire, pastoralisme...) ;
- le positionnement et l'organisation « été-hiver » des territoires touristiques, que ceux-ci fassent partie des destinations leaders ou, a fortiori, qu'ils reposent sur des sites moins attractifs (faute de neige garantie ou de mise à niveau supportable du point de vue financier), dans le but de trouver au cas par cas un modèle de développement aussi durable que possible ;
- la connaissance des marchés via un dispositif opérationnel d'observation et de veille touristiques, à la disposition des acteurs publics et des professionnels ;
- l'image et la promotion des Pyrénées, dès lors que :
  - de nombreux sites pyrénéens demandent à être promus à l'échelle du Massif, puisqu'ils participent au rayonnement de son identité et à sa notoriété ; et parce que les Pyrénées ont l'intérêt de pouvoir les rassembler sous une bannière commune et une « marque » internationalement connue,
  - l'image pyrénéenne (longtemps réduite au duo « glisse-nature », empruntant d'un côté à la représentation du « parc d'attractions sportives » que sont les stations et de l'autre à celle du « sanctuaire protégé » qu'incarne la haute montagne) doit s'ouvrir à d'autres messages, en correspondance avec d'autres ressources (culturelles, gastronomiques, de bien-être, des activités de pleine nature...),

- la faible présence des Pyrénées sur le web (notamment en langues étrangères) traduit l'absence d'ambition internationale du Massif et de ses acteurs, et l'absence de la solidarité et des moyens nécessaires à une communication de marque efficace,
- le montage de formats de séjours adaptés aux attentes de la clientèle et leur mise en marché ;
- la professionnalisation des acteurs sur plusieurs thèmes : accueil, langues et cultures étrangères, marketing, commercialisation, etc ;
- le confortement de l'activité ski (sécurisation de l'enneigement, modernisation des domaines skiables, requalification du parc d'hébergement, renouvellement de la clientèle, etc...).

**Les objectifs ciblés** concernent 2 thématiques ; d'une part celle du tourisme dans les stations (de sports d'hiver et thermales) et d'autre part celle du tourisme assis sur la combinaison « nature et culture », qui caractérise et distingue l'originalité très remarquable des Pyrénées.

**Pour ce qui est des stations**, la nécessité du renouvellement urbain méritera d'être placée au cœur de leur stratégie, quel que soit le type auquel chacune d'entre elles se rattache.

Le ski doit être reconnu comme l'armature économique et sociale de certaines vallées des Pyrénées et être conforté grâce à des actions dans le domaine :

- de la sécurisation de l'enneigement,
- de la modernisation des domaines skiables,
- de la requalification du parc d'hébergement,
- du renouvellement de la clientèle.

Les stratégies d'équipement touristique nécessiteront en revanche d'être différenciées selon la catégorie concernée (les stations leaders ayant vocation à investir pour rester compétitives ; les autres misant sur des clientèles ayant d'autres aspirations – notamment en termes d'accessibilité économique – et des équipements plus modestes, à vocation multi-saisonnière et aux répercussions tarifaires maîtrisées).

Dans le domaine particulier de la valorisation des eaux chaudes, les perspectives concerneront quat à elles quatre types de programmes :

- la gestion de la ressource en eau (depuis la connaissance de son état à la bonne maîtrise de ses usages),
- la rénovation des équipements thermaux,
- la mise à niveau ou la création d'équipements de remise en forme et de thermoludisme, en adéquation avec les marchés visés et réellement existants,
- la valorisation économique globale de la ressource (énergétique grâce à ses calories, industrielle grâce aux propriétés minérales de l'eau).

Enfin, **en matière de politique touristique associée aux thématiques « nature et culture »**, il s'agira d'exploiter tous les registres dans la mesure où ils ne sont pas contradictoires avec les valeurs pyrénéennes ; il s'agira donc de s'adapter aux évolutions du secteur (transformation des attentes de la clientèle et de ses processus d'information ou d'achat, concurrence élargie...), de conquérir et fidéliser de nouveaux marchés (notamment étrangers, qui sont le premier révélateur du caractère profondément et véritablement touristique d'une destination), d'imaginer des offres répondant à de nouvelles attentes (par exemple événementielles) ; il apparaît enfin nécessaire de développer les fréquentations transfrontalières et de rééquilibrer les fréquentations touristiques dans le temps (saison / hors saison) et dans l'espace (montagnes / vallées et piémonts).

**Les niches et ressources, se rapportant aux richesses culturelles et naturelles des Pyrénées**, méritent dans ce cadre de devenir le vecteur et le second pilier d'une image touristique renouvelée, contemporaine, adaptée à la diversité de plus en plus grande des attentes ou des clientèles ; de véritables « pépites » touristiques, favorisant l'émergence de nouveaux acteurs et prestataires (sur un marché par nature international sur ce type de créneau) et dotant les Pyrénées d'une offre mieux valorisée tout au long de l'année.

## • La relation villes-Pyrénées

### ENJEUX

La question générale des connexions entre le Massif et l'extérieur du Massif ne se limite :

- ni aux relations, évoquées dans les deux chapitres qui précèdent, que favorisent les modes de transport, la mobilité des hommes ou encore l'usage des technologies de l'information et de la communication,
- ni aux échanges commerciaux, abordés ci-après par filière, entre les producteurs pyrénéens et différents types de consommateurs.

Plus globalement en effet, le Massif peut être également observé dans sa relation particulière au monde urbain, compte tenu d'une géographie très sensiblement différente, par exemple, de celle des Alpes :

- à l'inverse de cet autre Massif (qui inclut les agglomérations de Grenoble, Annecy-Genève...) les Pyrénées ne comptent aucune grande ville, les capitales régionales (et il en est de même sur le versant espagnol) étant situées à l'écart de la zone de Massif (alors que dans les Alpes on a pu dire parfois que l'urbain était « co-substantiel de la montagne »),
- au-delà de la diversité des territoires pyrénéens, on trouve comme point commun des pôles urbains ou petites villes de piémont, pleinement inclus cette fois dans la zone de Massif et historiquement installés dans des lieux stratégiques du point de vue géographique, au débouché ou à la confluence des principales vallées (Oloron-Sainte-Marie, Lourdes, Bagnères-de-Bigorre, Saint-Gaudens, Limoux, Prades...).

Cette double particularité a induit plusieurs phénomènes :

- les Pyrénées, du fait de leur éloignement des métropoles et de leurs zones premières d'influence, peuvent donner le sentiment d'un développement davantage autocentré que dans des territoires plus facilement perméables aux échanges de toutes natures ; du reste, on peut repérer certains reculs par rapport à une situation historique caractérisée par des réciprocity multiples, et vitales, avec les espaces périphériques (ainsi, des siècles durant, même la frontière avec l'Espagne ne fit pas obstacle aux importantes relations culturelles nouées entre les 2 côtés de la chaîne ; de même, l'économie pastorale devait-elle jouer des complémentarités nécessaires entre plaine et montagne, ou bien encore entre versants) ;
- il peut affleurer une inquiétude des Pyrénéens quant au poids grandissant des métropoles, devenues plus que jamais, dans le monde compétitif actuel, les fers-de-lance économiques du pays ; à la perception du déclassement socio-économique (lorsque le Massif ne cessait de perdre sa population et ses emplois traditionnels) s'ajouterait donc la crainte d'une progressive dilution de la montagne dans des espaces politiques et culturels à dominante urbaine, trop vastes pour que les Pyrénéens aient le sentiment de peser sur les décisions qui les concernent, et pour que leurs particularités puissent être réellement prises en compte ;
- d'un autre côté, les habitants des métropoles ont une vision qui est loin d'être systématiquement instruite ou intéressée vis-à-vis du Massif (les Pyrénées leur paraissant à la fois trop proches pour susciter la curiosité du dépaysement et trop lointaines pour entretenir un relationnel fréquent !) ; l'excellente dynamique démographique du grand Sud-Ouest, ainsi que l'amélioration réelle des conditions d'accès au Massif (tout au moins dans les vallées les mieux desservies et les moins enclavées), n'ont pas eu comme conséquence un essor parallèle des échanges métropoles-Pyrénées ;
- le rôle des villes de piémont est aujourd'hui réinterrogé ; pôles structurants, du point de vue administratif, commercial et en termes de services, pour tout un ensemble d'habitants et de communes, elles concentrent également une bonne part des richesses productives du Massif (les Pyrénées comptent ainsi bon nombre d'entreprises industrielles, positionnées sur des marchés de taille fréquemment européenne : aéronautique et agro-alimentaire à Oloron, mécanique à Bagnères-de-Bigorre, chimie à Lannemezan, papèterie à Saint-Gaudens, Saint-Girons ou Céret, électronique à Foix, textile à Lavelanet, technologies de la communication à Prades, etc...) ; les ressources de ces villes, leur plus ou moins grand dynamisme (ainsi que leurs difficultés, lorsque s'affaiblissent ou disparaissent certains sites de production industrielle), ont donc un impact qui porte jusqu'aux confins du Massif ; dans d'autres cas, la fonction d'origine de ces villes,

conurrencées par le dynamisme de certains bourgs touristiques, a pu perdre une partie de sa vocation historique et de son rôle pivot dans l'économie d'une vallée ;

- dans le cas le plus général, la double fonction de ces villes de piémont, de liaison avec les métropoles régionales et d'irrigation des vallées situées à l'amont, leur confère une responsabilité majeure du point de vue de l'attractivité du Massif, celle-ci étant étroitement dépendante des facteurs d'attractivité de ces « lieux d'articulation », facteurs qui reposent sur une desserte performante, une offre culturelle de qualité et l'existence d'une économie autant que possible diversifiée.

Dans tous les cas de figure, on voit donc que la liaison entre les vallées pyrénéennes et les villes mériterait d'évoluer :

- pour accroître les relations et les échanges, ceux-ci se révélant indispensables pour stimuler l'économie et les emplois, et pour attirer de nouvelles populations désireuses de vivre, de travailler et de créer de l'activité en montagne,
- pour que, à l'inverse, les Pyrénées, vues et vécues comme lieux de productions et de ressourcements de proximité, et de qualité, soient aussi considérées comme l'un des principaux facteurs d'attractivité des villes qui l'entourent,
- pour que les Pyrénées, considérées comme patrimoine commun et non pas comme obstacle physique aux relations transfrontalières, trouvent leur place dans le maillage inter-urbain de part et d'autre de la frontière,
- pour que cette relation se fonde sur le principe fondamental de l'intérêt partagé des parties concernées, la liaison villes-Pyrénées ne devant pas s'effectuer de façon déséquilibrée et au bénéfice principal de populations extérieures imposant leurs références culturelles ; l'écueil étant alors que les Pyrénées soient réduites à une vocation limitée, et à une double fonction, de sanctuaire de biodiversité d'une part et de parc d'attractions d'autre part, en laissant de côté des caractéristiques et potentialités infiniment plus riches et complexes.

## **OBJECTIFS**

La consolidation des liens villes-Pyrénées nécessiterait de rassembler une large gamme d'objectifs :

- développer l'accessibilité du Massif depuis les grandes villes, via des offres de transport et de service toujours plus performantes, notamment en améliorant les dispositifs de soutien aux mobilités et aux connexions entre territoires du Massif et bassins urbains de proximité,
- encourager les coopérations formelles entre les villes et les structures organisées, dont les parcs naturels,
- stimuler les échanges culturels, de façon à ce que les Pyrénées deviennent des lieux courants de représentation (pour des spectacles produits dans l'une ou l'autre des agglomérations périphériques, par exemple) ou que les productions pyrénéennes soient exportées en dehors du Massif (un territoire ne pouvant aujourd'hui se revendiquer vivant, moderne et donc attractif que s'il est en mesure, d'une part de faire produire, et d'autre part de faire consommer, de la culture par ses habitants ou par ses résidents),
- faire appel à l'expertise des agences d'urbanisme (dont les sièges sont à Bayonne-Pau, Toulouse et Perpignan) pour travailler sur les enjeux très prégnants dans le Massif de la mobilité, des conflits d'usages et de la planification,
- favoriser et systématiser les échanges au niveau des jeunes (notamment dans le cadre scolaire), en valorisant les valeurs ou vertus éducatives ainsi que les références culturelles attachées à la montagne pyrénéenne, en vue de provoquer de nouveaux engouements ou d'expérimenter des réponses originales aux difficultés sociales de certaines populations urbaines (découverte de la montagne été-hiver),
- promouvoir des perceptions plus diversifiées du Massif, par de nouvelles médiations patrimoniales (ce qui suppose entre autres l'accessibilité grand public de fonds déjà numérisés mais aujourd'hui dispersés),
- promouvoir les Pyrénées comme territoire d'entreprises, d'activités et d'innovations, afin que celles-ci soient perçues comme des lieux de vie, de création et d'avenir pour des urbains qui les

considèreraient spontanément comme des espaces en déclin, justifiant surtout des visites occasionnelles d'agrément,

- tendre à ce que les métropoles intègrent le Massif comme leur patrimoine commun ; et que les Pyrénées participent ainsi à leur identité culturelle,
- développer les circuits-courts (consommer proche, voyager proche...),
- réactiver le Massif comme site de production de recherches variées, intéressant les universités de sa périphérie ; la dimension recherche étant en effet consubstantielle d'une véritable politique d'aménagement, il n'y aura pas de progrès assuré (en matière d'agroalimentaire, de gestion de l'espace, de préservation ou de restauration de la biodiversité, etc...), sans investissement dans ce domaine (par exemple sur le sujet de l'organisation marketing, nécessaire pour créer de la rente agricole et pérenniser ainsi le système agropastoral pyrénéen, dans une logique moins tributaire d'aides publiques et des menaces pesant sans doute sur leur pérennité à long terme),
- affirmer la place des villes de piémont au cœur même de la relation métropoles-Pyrénées.



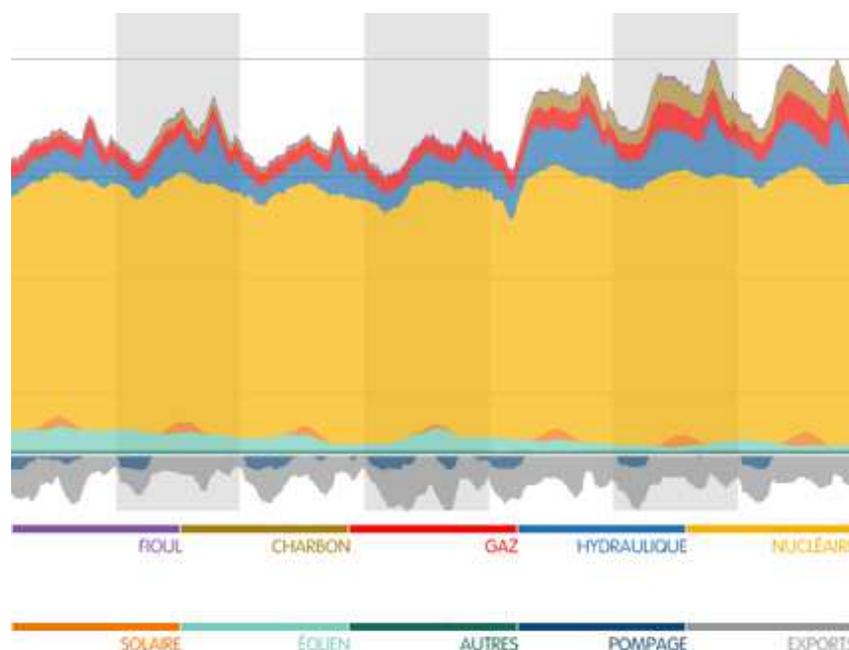
## • La gestion et la valorisation hydro-électriques

### ENJEUX

L'hydro-électricité pyrénéenne a été et reste plus que jamais une énergie renouvelable stratégique, a minima à l'échelle nationale. A l'origine autrefois du développement industriel du Massif (et de l'accueil d'entreprises fortement consommatrices d'énergie), puis de son développement touristique (certaines collectivités réaffectant les ressources fiscales induites dans le financement de divers équipements et aménagements), elle est aujourd'hui considérée comme une énergie d'autant plus précieuse qu'elle est utilisée pour optimiser à tout instant le mix énergétique national.

Les barrages permettent également de stocker de l'eau afin de soutenir les étiages, et ont une valeur récréative importante du fait de la création de lacs artificiels. Mais ils s'intègrent aussi dans le territoire en générant des emplois et des retombées financières au niveau local. Cet emploi n'est cependant pas nécessairement localisé à proximité des lieux de production (les centrales sont télé-conduites et la maintenance peu être réduite au minimum, ce qui ne rend plus forcément nécessaire un atelier dédié, tel celui existant à Laruns en vallée d'Ossau).

Pour comprendre cet enjeu stratégique, on peut par exemple observer l'évolution de ce mix sur une semaine type.



**Exemple de production d'électricité par filière  
(semaine du 1 au 7 novembre 2012, source : RTE, 2013)**

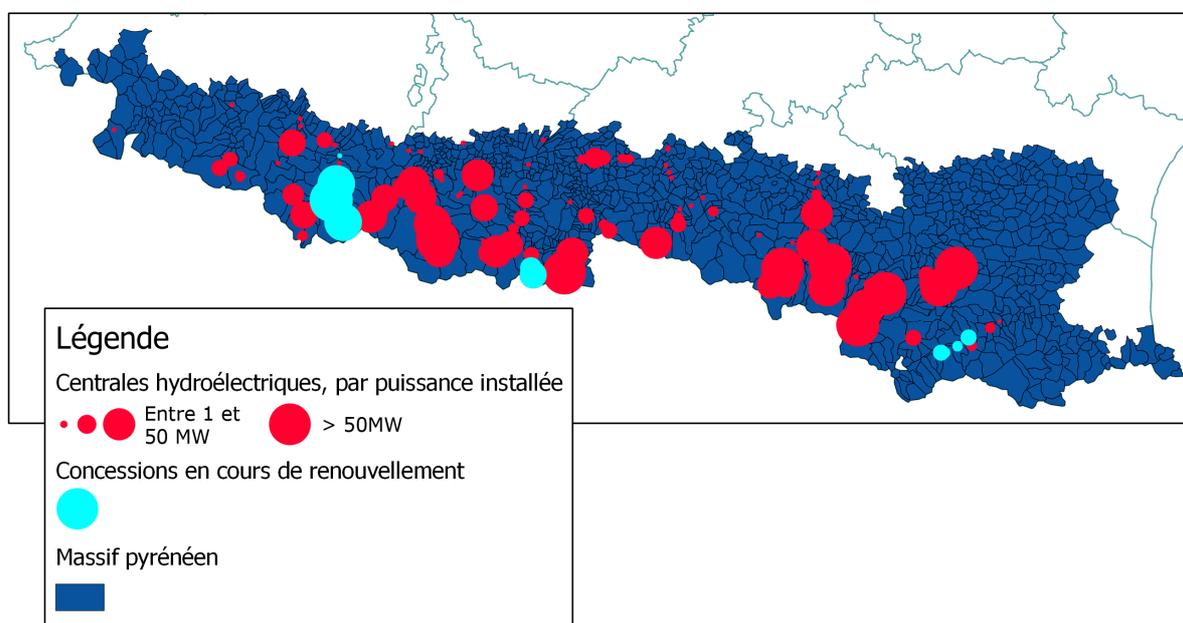
L'étude de ce graphique permet en effet de dégager les caractéristiques de la production d'électricité française :

- celle-ci est structurée par le nucléaire, très largement dominant, assurant une production de base peu modulable (le démarrage/arrêt d'une centrale prend plusieurs heures),
- cette base de production est complétée par l'**hydraulique au fil de l'eau**, qui fonctionne en continu et par des centrales alimentées par des énergies fossiles (fioul, charbon, gaz),
- Le solaire et l'éolien sont des énergies intermittentes, dont la production, non négligeable, reste toutefois variable,
- les variations journalières de production sont importantes, et la pointe de production est assurée par les **centrales hydroélectriques à éclusées**,
- La nuit, en revanche, il y a surproduction d'électricité (nucléaire), et celle-ci est exportée à bas coût ou utilisée par des **stations de transfert d'énergie par pompage** (STEP), qui font remonter de l'eau d'un barrage aval vers un barrage amont, afin de la turbiner en journée, en période de forte demande.

- Enfin, les variations hebdomadaires sont également importantes, et peuvent être amplifiées par les conditions météorologiques (on note sur le graphique que la production éolienne est faible en seconde moitié de semaine, alors même que c'est alors que la demande est la plus importante et qu'elle doit donc être assurée alors par les centrales hydroélectriques de lac et par les STEP (celles-ci servant aussi à absorber des pointes journalières) avant de mobiliser centrales au gaz et à charbon.

Le rôle central de l'hydroélectricité (hautes chutes et STEP) dans ce système de production est liée à sa souplesse d'utilisation et à sa flexibilité, importantes pour la stabilité du réseau (flexibilité d'autant plus nécessaire si la part des autres énergies renouvelables intermittentes continue à progresser).

Avec 2,4 GW installés sur son territoire, le massif Pyrénéen concentre 10 % de la capacité de production hydroélectrique française. De plus, ces centrales sont principalement de type écluées ou de lac (il n'y a pas de STEP) et sont assez bien réparties sur le territoire, comme le montre la figure ci-dessous. On notera à ce stade que les puissances données dans ce document sont les puissances effectives, qui dépendent du rendement des équipements mécaniques installées, et non les puissances maximales brutes, qui sont théoriques.



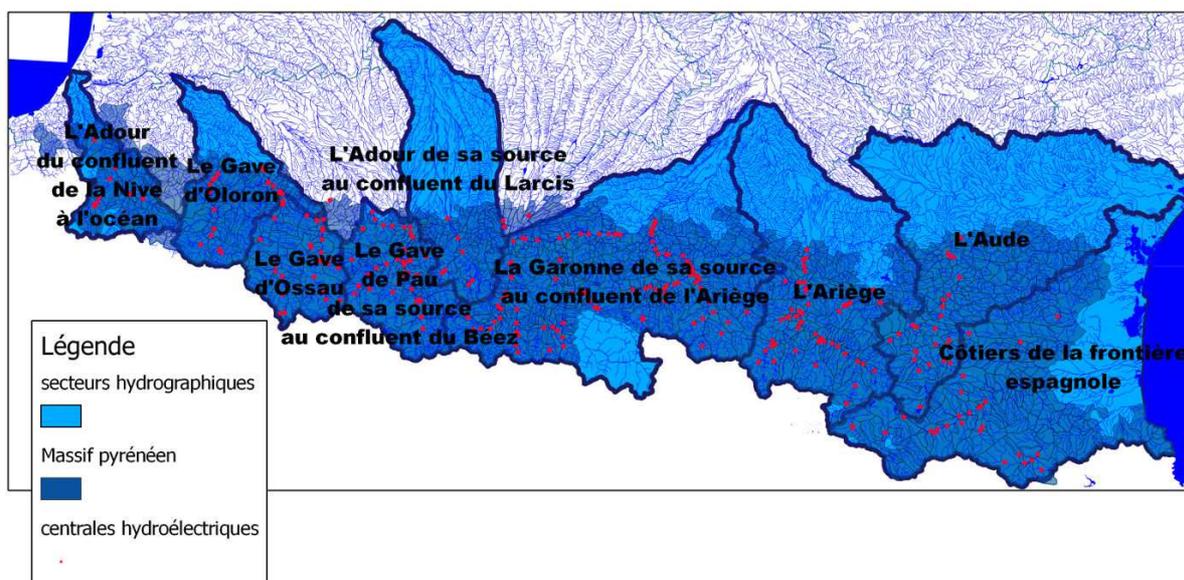
**Centrales hydroélectriques des Pyrénées**  
(sources : IGN Géofla, SIE Adour-Garonne, SIE Rhône-Méditerranée, DREAL Languedoc-Roussillon)

### **Les secteurs hydrographiques des Pyrénées**

Afin d'avoir une idée plus précise de la localisation des enjeux sur le Massif, on se réfère aux secteurs hydrographiques définis par le service d'administration nationale des données et référentiels sur l'eau (SANDRE).

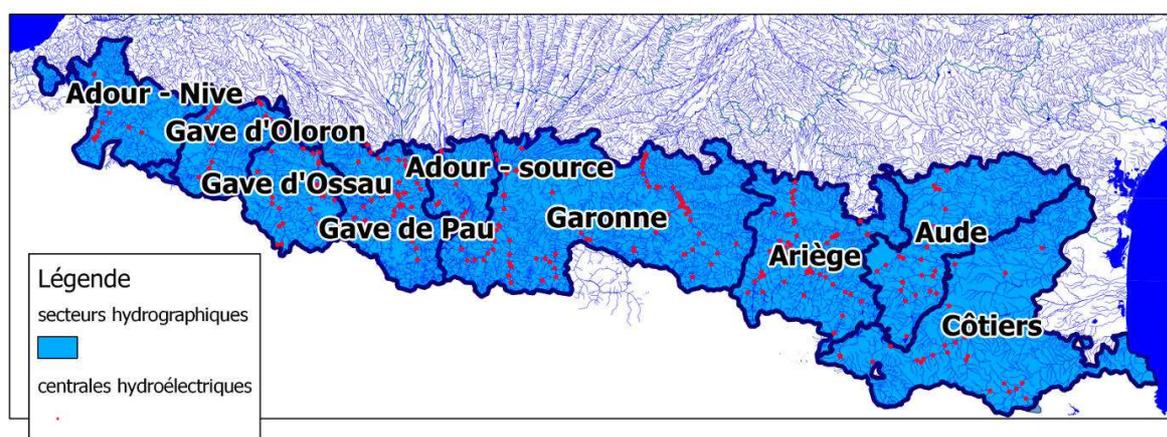
On constate alors que le Massif est concerné par 9 secteurs hydrographiques, représentés sur la figure ci-dessous (la figure suivante reprenant le zonage effectif obtenu par intersection de l'emprise du Massif avec les 9 secteurs hydrographiques).

Le tableau ci-après indique les puissances et le productible associées à chacun des 9 secteurs. Sans surprise, les principales quantités se concentrent sur les zones centrales et frontalières, qui sont les plus montagneuses : Gave d'Ossau, Gave de Pau, Garonne et Ariège. Si on rapporte le nombre de centrales à la surface de chaque secteur, on obtient une moyenne de 2 centrales hydroélectriques pour 100 km<sup>2</sup>, avec un écart type de 1, les zones périphériques (bassins de l'Adour amont, de l'Adour aval, de l'Aude et des Côtiers orientaux) étant les moins densément équipées.



### Secteurs hydrographiques des Pyrénées

(sources : IGN Géofla, BD CARTHAGE, SIE Adour-Garonne, SIE Rhône-Méditerranée)



### Secteurs hydrographiques restreints au massif des Pyrénées

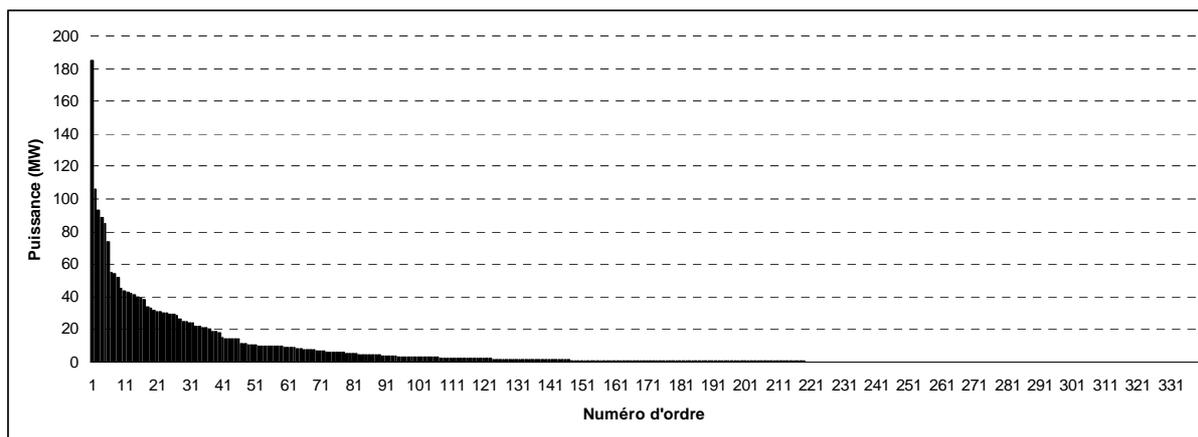
(sources : IGN Géofla, BD CARTHAGE, SIE Adour-Garonne, SIE Rhône-Méditerranée)

	Nombre de centrales	Puissance (MW)	Productible (GWh)	Densité (nb pour 100 km <sup>2</sup> )
<b>Adour-Larcis (bassin amont)</b>	10	5	23	1,3
<b>Gave d'Oloron</b>	17	31	117	1,7
<b>Gave d'Ossau</b>	40	338	1012	3,7
<b>Gave de Pau</b>	47	624	1298	3,5
<b>Adour-Nive (bassin aval)</b>	9	64	149	1,2
<b>Garonne</b>	101	461	1195	2,4
<b>Ariège</b>	59	610	1334	2,5
<b>Aude</b>	27	88	259	1,3
<b>Côtiers</b>	29	119	341	0,8
<b>TOTAL</b>	339	2340	5730	2,0

### L'hydroélectricité des Pyrénées par secteur

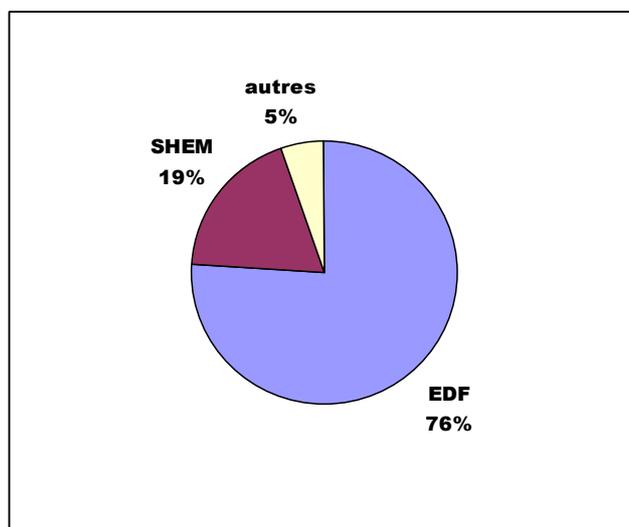
(sources : SIE Adour-Garonne, SIE Rhône-Méditerranée, DREAL Languedoc-Roussillon)

D'autres données indiquent par ailleurs que les 20 centrales les plus puissantes (sur 339) concentrent plus de la moitié de la puissance installée sur le massif.



**Puissance des centrales hydroélectriques classées par puissance décroissante**  
*(sources : SIE Adour-Garonne, SIE Rhône-Méditerranée, DREAL Languedoc-Roussillon)*

Au niveau des propriétaires des titres (le régime de la concession est obligatoire au-delà d'une puissance d'équipement de 4,5 MW, celui de l'autorisation concernant les puissances inférieures à ce seuil), il y a en tout 164 propriétaires. EDF (1,76 GW) et la SHEM (435 MW) gèrent cependant à eux deux 95 % de la puissance installée (voir figure 6).



**Propriétaires des titres de concession et d'autorisation des centrales pyrénéennes**  
*(sources : SIE Adour-Garonne, SIE Rhône-Méditerranée)*

Les centrales soumises à autorisation, si elles ne représentent que 165 MW installés au fil de l'eau, permettent en revanche d'assurer une bonne répartition sur le territoire des moyens de production. Elles sont ainsi mieux réparties que l'ensemble des centrales hydroélectriques, avec une moyenne de 1,4 centrales pour 100 km<sup>2</sup> et un écart-type de 0,5.

### **Les renouvellements de concession**

Les concessions d'Ossau (Aquitaine, 218 MW), du Louron (Midi-Pyrénées, 42 MW) et de la Têt (Languedoc-Roussillon, 32 MW) seront les premières, aux côtés de la concession du Lac Mort dans les Alpes, à être mises en concurrence, dans le cadre du renouvellement de leurs titres arrivés à échéance, si le processus envisagé suit bien le cours initialement envisagé.

Ces renouvellements devraient redynamiser les investissements dans les Pyrénées (dès lors que les concessionnaires seraient alors assurés d'une durée d'exploitation permettant leur amortissement) et favoriser des projets en cohérence avec les enjeux énergétiques, financiers, environnementaux et sociaux figurant dans les futurs cahiers des charges.

Au-delà, de cette première échéance, concernant les 3 bassins pyrénéens susnommés, le calendrier ci-dessous montre quels sont les renouvellements prévus jusqu'en 2030 (au-delà donc de l'horizon 2025 du schéma de Massif). Ces données montrent aussi que les 3 premiers

renouvellements (les concessions devaient à l'origine s'achever fin 2012), concentrent plus de puissance que toutes celles qui seront à renouveler avant 2030.

De plus, en termes de poids relatif pour le concessionnaire, les enjeux sont tout à fait évidents pour la SHEM (les concessions d'Ossau, du Louron et de la Têt représentant les deux tiers de leurs moyens actuels de production), alors que les centrales dont les titres expirent entre 2014 et 2030 représentent environ 16 % des moyens de production d'EDF.

<b>Fin de la concession</b>	<b>Puissance installée (MW)</b>	<b>Nom des concessions</b>	<b>Concessionnaire actuel</b>
31/12/2012	291,1	Ossau (64), Louron (65), Têt (66)	SHEM
31/12/2017	6,1	le Teich (val d'Azun, 65)	EDF
31/12/2018	95	Portillon (Luchonnais, 31)	EDF
31/12/2020	6,7	Pointis-de-Rivière (31)	EDF
31/12/2021	9,9	Labarre, Orgeix (09)	EDF
31/12/2023	105,9	Aston (09)	EDF
31/12/2024	11	Cierp (Luchonnais, 31)	EDF
31/12/2025	9	Bordes-sur-Lez (Couserans, 09)	EDF
31/12/2029	7,9	Beudean (vallée de Campan, 65)	EDF
31/12/2030	25	Fabian et Les Echarts (haute vallée d'Aure, 65)	EDF

**Calendrier des prochains renouvellements de concessions dans les Pyrénées**  
(sources : MEDDE, SIE Adour-Garonne)

## OBJECTIFS

Le caractère stratégique et les objectifs socio-économiques de l'hydro-électricité pyrénéenne sont à analyser au regard d'autres considérations (coûts et possibilités de raccordement au réseau principal irriguant les zones de consommation ; enjeux environnementaux de protection des cours d'eau et milieux aquatiques ; niveaux et fluctuations des prix, sources de risques financiers plus ou moins élevées, etc...).

Les données ci-avant permettent dans ce cadre plus large de distinguer les objectifs selon les modes de production présents dans les Pyrénées :

- pour ce qui est de l'énergie dite de « hautes chutes » (centrales EDF et SHEM, liées à des aménagements importants - barrages, galeries, conduites - qui ont été réalisés pour l'essentiel en haute montagne au cours de plusieurs cycles historiques engagés dès le 19<sup>ème</sup> siècle), l'émergence de nouveaux projets de ce type (et celle de STEP) ne semble guère d'actualité à court terme (notamment pour des questions de rentabilité et de difficultés ou d'impossibilités propres à certains sites ayant été plus ou moins étudiés) ;
- pour ce qui est centrales au fil de l'eau (nettement moins productives ; moins stratégiques également car faiblement valorisables en tant que ressource de pointe ; ayant donc des retombées plus locales) et des microcentrales de haute montagne, le classement des cours d'eau induit par les objectifs nationaux de bon état (traduction française de la directive cadre européenne sur l'eau) et le souci de préserver certains « réservoirs biologiques » indemnes de perturbations anthropiques, devrait globalement figer l'essentiel du dispositif existant, sauf décision au cas par cas pour quelques seuils restant à équiper ou à réaménager.

A l'horizon 2025 du schéma de Massif, il ne devrait donc pas se produire une intensification significative du dispositif aujourd'hui en place sur le Massif, sinon une optimisation de l'existant. Le caractère stratégique de l'hydro-électricité produite dans les usines de hautes chutes étant à l'origine d'une très forte valeur ajoutée, c'est donc sur ce sujet que se situent les enjeux les plus déterminants pour les Pyrénées, en lien notamment avec la répartition future des retombées qui dépendent de ces installations concédées par l'Etat.

Dans le cadre de ces premiers renouvellements, **un objectif prioritaire du comité de Massif** doit être de s'intéresser aux procédures qui vont être lancées, notamment pour que le volet territorial « emploi » (emplois liés à la gestion – qui ont vocation à rester à proximité des sites concernés -, et emplois de maintenance - davantage susceptibles d'être externalisés à distance -) et le volet « retombées financières » (plus ou moins au bénéfice des vallées concernées) constituent un des critères de choix du futur concessionnaire. Et ce, d'autant plus que les documents de travail omettaient l'aspect social, pour se concentrer uniquement sur le triptyque optimisation énergétique-niveau de la redevance-impact sur l'environnement.

Deux autres aspects stratégiques devraient également constituer un objectif fort pour les Pyrénées et leur comité de Massif :

- le sujet de la dimension écologique des cours d'eau (qui ne relèvent pas de la seule discipline de l'hydraulique, dont l'unité de mesure serait seulement le litre, mais aussi de l'éco-hydraulique - qui observe la dynamique du milieu global -), celle-ci conditionnant pour les cours d'eau d'autres fonctions potentielles (y compris des valorisations économiques, comme en témoignent par exemple, à l'ouest de la chaîne, les piscicultures du Pays Basque ou le tourisme de pêche au saumon du Béarn, dont les revenus sont tributaires du maintien de la bonne ou de la très bonne qualité écologique des nives et des gaves concernés),
- celui de l'utilisation de certains barrages dans le domaine du soutien des étiages (de la Garonne, de l'Adour, de l'Aude, etc...), à des fins sanitaires, d'irrigation ou de loisirs sportifs (exemples de la filière eau vive, importante en particulier de part et d'autre de Quillan, dans l'Aude).

Ces deux cas de figure montrent aussi qu'il faut considérer l'hydroélectricité non pas comme une simple collection de centrales en série, totalisant une puissance de production donnée ; il s'agit aussi de chaînes d'ouvrages s'insérant dans un territoire. L'amont ayant un effet sur l'aval, c'est donc au niveau du cours d'eau dans son ensemble que doit être optimisée la gestion de l'eau, pour laquelle la production d'énergie n'est pas l'unique débouché, même si l'optimisation de la production sur un ensemble de centrales situées sur le même cours d'eau permet de mieux rentabiliser les équipements.

## **• Le développement de la filière forêt-bois**

### **ENJEUX**

Le potentiel forestier dans le massif des Pyrénées offre, tant par la diversité de ses espèces que par les volumes disponibles un atout significatif. D'un autre côté, les bois pyrénéens se révèlent fréquemment coûteux à exploiter du fait de leur localisation (isolement, pente, dissémination des peuplements, accessibilité), tandis que certaines techniques de débardage (câble), respectueuses de l'environnement, ne sont pas rentables dans les conditions actuelles d'exploitation (dispersion des chantiers) et de coût.

Il conviendrait donc de mettre en valeur collectivement ces bois et ce potentiel, en respectant les référentiels de la gestion forestière durable et en levant ou en dépassant certaines contraintes (inadéquation entre les produits bois et les marchés, coûts d'exploitation élevés...) et permettre ainsi la renaissance de la filière bois et la redynamisation des tissus productifs et industriels associés. On peut en outre remarquer que des atouts sont réels et présents sur les divers volets d'utilisation du bois : bois-matériau, bois-fibre, bois-chimie, bois-énergie.

D'Est en Ouest, le massif présente une richesse reconnue d'espèces forestières trop peu mises en valeur sur le marché du bois en raison de la prédominance marquée des bois résineux du Nord. Contrairement aux bois pyrénéens, ces bois bénéficient d'une identification et d'une notoriété structurées par des certifications et des normalisations internationales.

Des initiatives ont cependant démarré pour asseoir les bois pyrénéens (pin à crochets, hêtres) dans cette reconnaissance normative. Plusieurs essais techniques de caractérisation des produits sont en cours par les instances nationales du bois et devraient permettre à assez brève échéance l'écriture et la reconnaissance de normes spécifiques, adaptées aux produits pyrénéens.

Le Massif a besoin du maintien et du renforcement de son tissu d'entreprises d'exploitation et de transformation du bois pour valoriser des savoir-faire reconnus et permettre l'intégration par les territoires des opportunités offertes par la forêt et les bois pyrénéens (emplois local, substitution du bois aux matériaux et énergies d'origine fossile, aménités positives de la forêt...).

Si, aujourd'hui, l'industrie du bois du massif est en difficulté, ce constat a mobilisé positivement les acteurs de la filière et conduit à l'élaboration du récent schéma forestier du massif pyrénéen. Ce document stratégique est devenu aujourd'hui la référence commune du secteur. Le schéma de Massif n'a pas pour vocation à reprendre l'ensemble des points développés dans le schéma forestier, mais à mettre plutôt l'accent sur les enjeux et objectifs actuels de la filière d'ordre socio-économiques.

### **OBJECTIFS**

L'objectif central est de développer des synergies au sein de la filière, afin d'atteindre une valorisation maximale des produits bois du Massif. Pour ce faire, il faut donc engager une action à la fois en amont et en aval : créer les conditions favorables à la mobilisation du bois, finaliser les initiatives de certification et de normalisation des bois, et inciter, à un autre bout de la chaîne, au développement de toutes les niches commerciales possibles dans le but de valoriser l'image des bois pyrénéens.

Enfin, la reconnaissance des utilités collectives attachées à la forêt pyrénéenne et les contraintes d'exploitation liées à ces dernières supposent également des moyens d'accompagnement ou de compensation. Les objectifs sont donc de :

- sécuriser l'approvisionnement des industries de transformation du bois (dynamisation de la gestion forestière sur des massifs ciblés, amélioration des conditions de mobilisation du bois en particulier la desserte et le débardage, regroupement de l'offre, contractualisation),
- conforter les différents intervenants économiques de la filière, particulièrement ceux qui ont la charge d'investissements onéreux et spécifiques pour l'entretien et l'exploitation forestière,
- favoriser la transformation locale du bois des Pyrénées en maintenant, fédérant et développant les entreprises de transformation, avec l'appui des collectivités, autour de projets structurants avec un approvisionnement en provenance du Massif,
- contribuer au financement de la charge d'entretien et de renouvellement des forêts.

Enfin, ces objectifs de filière sont à coordonner efficacement avec des initiatives territoriales, qu'elles soient portées par les communes forestières ou par tout autre territoire de projet (parc naturel régional, pays ou autre). On peut citer par exemple :

- les expérimentations de chaudières bois mobiles, qui peuvent constituer une solution simple pour valoriser l'énergie bois (ces chaudières de petite et moyenne puissance, consommant de la plaquette forestière issue de l'exploitation des forêts, se branchant rapidement sur un système de chaleur existant),
- les essais de valorisation de bois locaux dans la construction ou le mobilier (tel le hêtre, essence offrant un potentiel de valeur ajoutée et de possibles débouchés industriels en matière d'ameublement, au vu de ses singularités esthétiques),
- les plans d'action locaux, à stimuler pour faire émerger des dynamiques forestières de territoire, dans le but de favoriser la mobilisation et la valorisation locales des bois, grâce à des projets collectifs initiés au sein de groupements de communes (quelles que soient les formes de ces regroupements).

## **• Les services pour le développement territorial**

### **ENJEUX**

La qualité de vie et la qualité des services sur un territoire conditionnent très largement son attractivité et sa capacité à sédentariser des salariés, des cadres ou encore des porteurs de projet. La dynamique résidentielle pyrénéenne, notamment celle qui est liée au desserrement des villes du Piémont, doit donc répondre aux besoins de ces nouveaux arrivants, souvent d'origine urbaine ; la connaissance de leurs profils et de leurs motivations serait du reste utile pour mieux cerner les besoins.

Par ailleurs, on note que l'économie du Massif a bénéficié ces dernières années du développement des services à la personne et aux entreprises, sources de la majorité des nouveaux emplois pyrénéens (voir graphique de la partie 2.3 du présent schéma). Néanmoins, le territoire reste sous-équipé en services de proximité, mais surtout en services convenant à ceux qui pourraient venir s'implanter depuis les zones urbaines pour créer et reprendre des entreprises ou bien occuper des emplois. Ceux-ci, en effet, n'ont pas le même référentiel de vie que les familles originaires de la montagne et consomment d'autres services que les retraités ou les résidents secondaires.

Ainsi, le développement et, surtout, l'adaptation des services à la personne et aux entreprises sont rendus nécessaires :

- par le regain d'attractivité résidentielle des Pyrénées et la demande induite,
- par la nécessité de proposer une offre territoriale convenant aux entrepreneurs et actifs en provenance de l'extérieur,
- parce que les services sont des « capteurs de revenus » et en ce sens peuvent contribuer à l'amélioration de la rentabilité des investissements touristiques,
- par l'importance des services comme support de l'ensemble des autres activités productives.

C'est enfin un moyen de valoriser la diversité locale, en proposant des structures d'offres adaptées aux spécificités de chaque vallée.

### **OBJECTIFS**

Il s'agit d'inventer les formes nouvelles du service aux personnes et aux entreprises (résidentes ou arrivantes sur le Massif) :

- pour créer une offre de services attractive pour des jeunes actifs de culture urbaine,
- pour garantir l'accès à des services de qualité dans les vallées, y compris pour les populations résidentes, vieillissantes et aux revenus modestes (l'accès aux services de santé devant faire l'objet d'une réflexion et d'une attention particulières),
- pour tenir compte des formes particulières d'organisation de la prestation de service qu'exige la configuration de la montagne,
- pour aider à la transmission-reprise d'entreprises.

Les champs sont multiples. Les plus stratégiques concernent la petite enfance, les loisirs et les équipements de consommation culturelle, les prestations aux entreprises (conseil, gestion, services opérationnels) et, surtout pour les professionnels, l'accès au haut ou même au très haut débit.

Il est nécessaire enfin de concentrer une action publique volontariste (actions « tapis rouge ») pour attirer des actifs extérieurs au territoire. Par exemple en soutenant les initiatives relatives :

- au maintien et la création d'équipements et de services publics (services publics itinérants, maisons de santé pluridisciplinaires, maisons de services pour les personnes âgées, visio-guichets, transports à la demande, etc...),
- à une organisation territoriale permettant de limiter la dépendance au véhicule individuel en matière de déplacement (modes alternatifs, modes partagés de la voiture dont le covoiturage, substituts au déplacement tels que marchés tournants, regroupements de services, TIC),
- à la configuration du système de vallée, via des « bouquets de services en réseau » desservant, à partir des petites villes de piémont ou d'autres points stratégiques en matière de mobilité, l'arborescence des vallées (services en ligne, services itinérants, etc...),

- à l'accessibilité du territoire pour les personnes à mobilité réduite (par le développement d'offres de loisirs et de services, via des actions facilitant l'insertion professionnelle, etc...).

Mais, avant même tout cela, la condition la plus essentielle au développement du Massif réside dans **le « service logement »**, c'est-à-dire dans la possibilité pour les populations (et en particulier les jeunes actifs : locaux ou nouveaux arrivants, entrepreneurs ou salariés, permanents ou saisonniers) de s'héberger convenablement, dans des conditions financières et de confort acceptables, dans la commune ou la vallée où ils envisagent de travailler. Rétablir une offre locative pour du logement permanent, dans un contexte de marché aux prix parfois spéculatifs et tourné vers la location saisonnière, est une composante essentielle du changement.

Or, le Massif recouvre dans ce domaine une grande pluralité de situations et de problématiques, touchant aux besoins de résorption de l'habitat indigne ou dégradé (sujet très prégnant sur certains secteurs), d'adaptation (énergétique, aux modes de vie dominants, au vieillissement), de disponibilité (prix spéculatifs dans les secteurs touristiques, faiblesse de l'offre locative sociale) et de reconquête du parc vacant, vétuste ou inadapté au standard actuel. La connaissance (par territoire ou bassin de vie) des problématiques localisée de l'habitat et des besoins des populations permettrait d'explorer certains leviers d'action.

## **• Les nouvelles activités**

### **ENJEUX**

Si le tourisme et l'agriculture constituent les deux « piliers » de l'économie pyrénéenne, ils n'ont aucune vocation à rester les seuls, d'autant que l'intégration croissante des Pyrénées dans le monde urbain ouvre des opportunités pour reconstituer un tissu productif porté par de nouveaux entrepreneurs.

L'étude de la localisation des créations d'entreprises en France montre que celle-ci est la plus forte là où l'attractivité résidentielle est importante, aussi bien lorsqu'elle est durable que saisonnière. L'accessibilité des territoires (par la combinaison des moyens de transports), les équipements en TIC et l'offre de services (éducation, santé, offre culturelle...) sont également des facteurs d'attractivité importants. Les Pyrénées doivent donc se donner les moyens de capter de nouveaux entrepreneurs (en particulier les jeunes, au moment de leur sortie du système de formation, c'est-à-dire à une période de vie où les mobilités sont encore peu contraintes pour raisons familiales) ou d'inciter des résidents à entreprendre dans les Pyrénées. Il y a là des opportunités pour le Massif, tout à fait réelles dans de nombreux secteurs de piémont, moins marqués par l'enclavement, caractérisés par de vrais atouts en matière de cadre et de qualité de vie, et généralement bien connectés aux bassins urbains régionaux et aux potentiels économiques que ceux-ci constituent.

Les orientations du schéma de Massif impliquent l'émergence locale de divers métiers et d'entreprises de production actuellement absents. Ainsi en est-il des métiers de la gestion environnementale, de l'implantation de systèmes domestiques de production d'énergie, d'assistance informatique et télématique, d'entreprises participant à l'émergence de productions touristiques innovantes, etc...

### **OBJECTIFS**

Ils portent au moins sur trois volets :

- un premier volet consiste à équiper les Pyrénées en services performants, de nature à rendre le Massif compétitif par rapport à une offre urbaine et ce, tant pour les services à la personne que pour les services à l'entreprise ; au-delà, c'est tout un environnement culturel et éducatif qu'il faut penser, afin de rendre les Pyrénées attractives pour des actifs,
- un second volet consiste à définir des formules d'accueil et d'accompagnement d'entreprises qui confèrent aux Pyrénées une qualité particulière aux yeux des créateurs, y compris dans des domaines s'écartant des productions « traditionnelles » du Massif. Par exemple, il serait intéressant d'innover dans les formes de pépinières d'entreprise, au-delà des services habituellement offerts,
- un autre champ ouvert à des activités nouvelles, qui peut s'avérer particulièrement dynamique et attractif, est celui de métiers (de production, de services, d'artisanat de production et d'art, d'éco-construction et d'éco-rénovation...) dont le développement est indispensable pour accompagner la stratégie du Schéma. Il y a là un potentiel important d'activités qui peut contribuer à diversifier et à enrichir le tissu local d'artisans, de petites entreprises et de prestataires de services.



## **AXE 2 : CONFORTER LES PYRENEES COMME PATRIMOINE D'EXCEPTION**

### **Enjeux du Massif**

Les Pyrénées constituent un territoire dont la diversité et la qualité patrimoniales restent exceptionnelles, tant à l'échelle française que communautaire. Néanmoins, cette conviction ne suffirait pas :

- si cette richesse n'était pas revendiquée et entretenue par les Pyrénéens eux-mêmes,
- et si cette représentation n'était pas promue à tous niveaux, avec constance et efficacité.

Sur ce second point, cela veut dire en particulier :

- profiter de l'évolution des comportements sociaux, en tirant profit notamment de la sensibilité croissante aux questions patrimoniales, culturelles et environnementales, dans le but d'intéresser aux Pyrénées un public plus large que celui de leurs bassins de proximité ;
- s'adapter à l'évolution des dispositifs d'aide publique, en identifiant les spécificités patrimoniales (culturelles et environnementales) pyrénéennes comme fondements d'une politique de développement durable ; il s'agit donc de renforcer et de rendre lisibles les éléments d'une stratégie capables de susciter un intérêt particulier pour le Massif, et de valoriser pleinement son caractère transfrontalier, en référence aux valeurs et aux objectifs prioritaires de l'Union Européenne, de l'État et des régions.

### **Positionnement du Massif**

Que faut-il mettre en avant pour être « distingué » ? En examinant la situation du Massif par rapport d'autres territoires de montagne, il ressort que les Pyrénées ont un atout à faire-valoir : leur spécificité, liée à leur patrimoine (espaces naturels, paysages, cultures, races historiques) et à son exceptionnelle diversité : géographique, paysagère, biologique, culturelle, linguistique, architecturale... Cette diversité et la qualité des éléments qui la composent sont uniques, dues à l'histoire et à une situation géographique également particulière, marquée aussi bien par l'influence atlantique que par celle de la Méditerranée.

Cependant, si ces qualités peuvent suffire à faire reconnaître les Pyrénées comme un espace exceptionnel, leur caractère « statique », hérité de l'histoire, doit être aujourd'hui relayé par une posture dynamique, ce qui suppose de :

- maintenir les spécificités locales, tout en fixant des objectifs de production (en termes de quantités, de prix, de distribution, etc...) cohérents avec les marchés,
- mettre en œuvre, et partager dans le but de fédérer, la stratégie pyrénéenne de valorisation de la biodiversité,
- généraliser les démarches du management environnemental (traitement des déchets, recyclage, énergies renouvelables...),
- mettre en valeur les savoir-faire et les patrimoines (naturel, culturel, architectural, artistique...),
- maintenir ou améliorer les équilibres entre les activités et entre les usages de l'espace, afin de préserver les originalités, les valeurs et les fonctions propres au territoire pyrénéen.

Cette gestion patrimoniale pourra constituer une des composantes identitaires du Massif, d'un bout à l'autre de la chaîne ; elle doit imprégner aussi le contenu des autres axes et constituer un atout pour faire reconnaître le Massif comme une entité particulière à l'échelle nationale et européenne. Une telle stratégie volontariste passe toutefois par des progrès significatifs dans le traitement de deux problèmes déjà pointés par le schéma de Massif de 2006 :

- la régulation des concurrences et des conflits sur l'espace (entre habitat, activité, espace agricole et naturel), au niveau du foncier et au niveau des usages,
- la garantie de maintien des activités sur lesquelles reposent la spécificité et la qualité des espaces et paysages pyrénéens, notamment l'agriculture de montagne, le pastoralisme et l'exploitation forestière.

### **Objectifs stratégiques**

Les stratégies d'action relatives à ce premier axe pourraient viser les objectifs suivants :

- renforcer l'organisation du Massif de façon à rendre plus lisible sa spécificité et lui permettre d'agir en partenaire auprès des acteurs publics, des citoyens et des investisseurs privés,
- obtenir un statut de territoire pilote, reconnu dans un cadre institutionnel, et permettant d'expérimenter des modalités innovantes de gestion, afin de rendre viables, et donc de pérenniser, des fonctions d'utilité collective telles que le pastoralisme,
- mettre en place des moyens d'accompagnement et de régulation pour que le développement des activités respecte les impératifs de l'exemplarité en matière d'exploitation des ressources, de maîtrise du développement du bâti et de l'accueil résidentiel, de la qualité des produits.

### **Thèmes clés du changement**

Viser l'exemplarité en matière de gestion patrimoniale, culturelle et environnementale, suppose de concentrer les efforts sur quelques thèmes :

- les diversités et la spécificité pyrénéennes,
- le renouvellement de l'image et de l'attractivité des Pyrénées,
- la gestion agropastorale et forestière,
- l'urbanisme et les paysages,
- la préservation et la valorisation de la biodiversité
- les usages de l'énergie et de l'eau
- les risques naturels.

## **• Les diversités et la spécificité pyrénéennes**

### **ENJEUX**

De nombreux mécanismes et transformations, actuellement à l'œuvre, mettent en danger « le capital attractif » des Pyrénées. Sans dramatiser, il apparaît donc urgent de bloquer ces tendances lourdes à la standardisation, et donc de contrôler localement les dynamiques en cause, pour non seulement préserver, mais aussi pour amplifier les spécificités locales des vallées et des pays dont la diversité constitue la qualité la plus singulière du Massif.

C'est la raison pour laquelle, dans les approches territoriales soutenues à l'échelle des vallées ou des pays par les pouvoirs publics, et notamment dans le cadre du projet pyrénéen que devrait incarner une future convention de Massif, un principe directeur doit être dirigé vers le renforcement et la valorisation des spécificités locales, dans le but de conserver une montagne pyrénéenne riche de sa diversité.

La reconnaissance de cette diversité renforcerait le caractère « pluriel » des Pyrénées ; elle ne viserait pas à opposer des territoires attachés à leurs particularismes et identités propres, mais au contraire à jouer de leurs complémentarités et de leurs liens multiples pour les rassembler sous une même bannière, en conjuguant les deux échelles globales et locales.

Ce renforcement des spécificités passe par la conservation du patrimoine mais surtout par l'adaptation d'éléments nouveaux - constructions, modes d'exploitation, pratiques culturelles - qui l'actualisent sans en détruire les valeurs. Il s'agit d'aider à la mutation du patrimoine collectif, de l'actualiser pour mieux le conserver, de le faire évoluer sans perdre ses particularités. Ainsi, les prises de position à l'échelle du Massif pourraient être formulées de la façon suivante : mettre en avant les diversités des cultures et des identités pyrénéennes comme composantes constitutives de l'image et de la réalité pyrénéennes.

### **OBJECTIFS**

Les objectifs pour le Massif peuvent être formulés de la manière suivante :

- accompagner la transformation des usages et des pratiques, en veillant à assurer une continuité historique et à contrarier les mutations sociales et économiques qui iraient dans le sens de l'alignement sur des modèles exogènes, banals ou inadaptés,
- favoriser le développement des vallées en fonction de leurs particularités et de leurs objectifs propres, avec le souci constant de perpétuer un territoire riche d'identités multiples, tout en préservant la biodiversité et les continuités écologiques,
- assurer la maintenance et la valorisation des différents patrimoines,
- faire partager, aux résidents et aux populations accueillies, la préoccupation de maintenir les spécificités locales et susciter les initiatives de la société civile dans les actions de développement, de maintenance du territoire et d'animation de la vie sociale,
- valoriser, à l'échelle des Pyrénées, le potentiel que constituent la diversité des vallées et les particularités des éléments de toutes natures qu'elles abritent, notamment par l'introduction d'éléments de typicité dans un maximum de productions.

Cet objectif de renforcement des spécificités locales pourrait prendre d'autres formes. On peut penser aussi à de nombreux champs de valorisation sur lesquels des liens entre tradition et modernité doivent être imaginés :

- les races animales et les variétés végétales locales (via le soutien aux efforts de conservation génétique, ainsi qu'aux filières de valorisation qui leur sont attachées, avec pour objectif de faire de la diversité animale et végétale pyrénéenne un des piliers de la biodiversité reconnue du Massif),
- les productions agro-alimentaires représentatives des pratiques culturelles pyrénéennes (par exemple le fromage ou la viande d'estive),
- les ressources végétales sauvages (via une cueillette commerciale structurée et reconnue) permettent la valorisation de certaines ressources, tout en contrariant certaines situations de simple pillage (exemples des champignons ou de la grande gentiane),

- la mise en évidence des facteurs structurels de composition et d'unité des paysages locaux et des constructions (ces éléments devant être repris dans les règlements locaux d'urbanisme et de construction, à une échelle pertinente),
- certains savoir-faire (travail du bois, de la laine, du métal...),
- les pratiques sociales et culturelles (rencontres créatives à promouvoir entre les pratiques héritées et des formes ou formats artistiques plus récentes – musique(s), arts plastiques, photo, cinéma, multimédia, arts vivants – ; développement à encourager de partenariats entre les cultures locales),
- l'apprentissage des langues (cette action, inscrite dans la durée, pouvant éviter une perte d'identité face au brassage naturel de population au sein du Massif),
- la mise en tourisme de l'architecture vernaculaire et religieuse ; plus largement, la valorisation du tourisme de nature et de culture serait un moyen d'affirmer la spécificité pyrénéenne et de faire reconnaître les Pyrénées en tant que destination d'exception, échappant à l'écueil de la banalisation tout en inventant « un tourisme de montagne pyrénéen » (un tel « récit » devant aussi s'écrire avec des caractéristiques et des images distinctes de celles des destinations concurrentes),
- les patrimoines naturel et culturel, du versant Nord du Massif pyrénéen avec leurs spécificités et leurs complémentarités, contribuent à l'homogénéité de ce territoire. L'empreinte anthropique a grandement configuré son aspect paysager de basse et de moyenne altitude. L'architecture pyrénéenne vernaculaire et l'habitat villageois sont totalement dépendants de la géologie locale et confèrent à ce massif une personnalité reconnue de tous. Les écrivains et poètes s'en sont du reste largement inspirés. De même le patrimoine immatériel (légendes, gastronomie, savoir-faire constructifs, langues - Catalan, Euskara et Occitan -), confirme bien l'unité et la particularité de ce territoire. Le schéma de massif des Pyrénées constitue un outil parfaitement adapté pour valoriser et mieux partager le patrimoine culturel pyrénéen d'autant plus que les 3 Régions sont désormais compétentes concernant l'inventaire général du patrimoine, ce qui permettrait d'envisager des projets communs sur la chaîne pyrénéenne.

## **• Le renouvellement de l'image et de l'attractivité des Pyrénées**

### **ENJEUX**

En dépit d'attributs positifs (montagne à taille humaine, authentique), sur lesquels pourraient s'appuyer maintes initiatives porteuses, les Pyrénées se différencient encore peu en tant que marque ou lieu de cultures, d'identités et d'imaginaires particuliers. Or, la valorisation de leurs spécificités ne servirait pas seulement les stratégies de production et de communication des acteurs du tourisme et de l'agroalimentaire (habitués à promouvoir la ressource que constitue leur ancrage territorial, les uns en tant que destination, les autres en tant que terroir) : elle fonderait aussi une nouvelle attractivité, pour les habitants comme pour les entreprises, qu'ils soient en place ou susceptibles de s'installer.

Les méthodes marketing voient aujourd'hui se développer leur champ d'application. Ainsi les Pyrénées sont-elles concernées, à l'initiative des régions, par des marques génériques comme « Sud de France » en Languedoc-Roussillon et « Sud-Ouest France » en Aquitaine et Midi-Pyrénées, dont l'objectif vise à rassembler des productions sous une même bannière fédératrice. Par ailleurs, à l'instar des démarches globales « Parc Nationaux de France », « PNR Pyrénées Ariégeoises », « PNR Pyrénées Catalanes » ou « Pays Cathare », certaines marques collectives cherchent à fédérer progressivement agriculteurs, artisans et prestataires touristiques, à partir d'engagements de qualité progressivement plus exigeants.

Ces évolutions s'inscrivent dans un contexte de société pyrénéenne en mouvement. Longtemps en effet, l'attractivité des Pyrénées a reposé sur des valeurs issues de l'agriculture et sur la valorisation de leurs richesses naturelles et patrimoniales. Toutefois, ces atouts fondamentaux ont été grignotés par la pression des consommations résidentielles et de loisirs ainsi que par les transformations qui ont affecté aussi bien les modèles économiques, sociaux et culturels traditionnels que les richesses identitaires du Massif (langues, traditions, fêtes, gastronomie...) au profit de références de masse. Aussi, certains fondements de l'attractivité pyrénéenne se sont-ils dilués et l'image de singularité montagnarde tend-elle à s'estomper, ce qui est une menace dans un contexte où les concurrences territoriales se sont intensifiées, quelles que soient les productions considérées.

Le Massif, confronté à ces risques, doit donc saisir de nouvelles opportunités, sources de son attractivité future, car certaines évolutions peuvent devenir aussi d'indéniables opportunités pour les territoires pyrénéens, dès lors qu'ils sauraient valoriser et articuler leurs ressources locales :

- l'évolution des rythmes et des formes de travail, la place des loisirs et des aspirations familiales, les besoins de sécurité et d'identité, sont autant d'éléments qui génèrent de nouveaux comportements et de nouvelles attentes quant au choix de son lieu de vie ; le modèle de la métropole, en tant que lieu privilégié de l'entreprise, n'est pas une fatalité inéluctable dès lors qu'aux représentations et modèles sociaux à venir devront correspondre des formes d'activité et d'emploi plus diversifiées,
- que ce soit en terme d'alimentation ou de soin du corps, se révèlent aussi d'autres attentes, qui favorisent aujourd'hui la qualité et la traçabilité des produits ou encore les possibilités de se régénérer (thermes, massages), en lien avec l'aspiration à une vie saine, équilibrée et moins stressante ;
- en matière agroalimentaire, la valorisation du Massif peut viser aussi bien les marchés lointains que les marchés urbains des métropoles régionales du Sud-Ouest ; dans tous les cas, il s'agit de travailler le lien de proximité entre producteur et consommateur, en jouant de certaines valeurs qualitatives et relationnelles ; les offres par circuits courts et ventes en ligne méritent en ce sens d'être structurées et soutenues ;
- nombreuses sont les richesses naturelles qui caractérisent le Massif et le positionnent donc comme contributeur majeur face aux défis énergétiques et environnementaux en cours ; il lui est donc possible de capitaliser sur ces atouts, grâce à l'image d'excellence patrimoniale qui lui est associée et en élargissant le champ des productions labellisées (en premier lieu les bois pyrénéens) ; il n'est pas illusoire enfin d'imaginer que la promotion et la reconnaissance de cette image puissent aussi favoriser le développement de nouvelles activités, y compris industrielles, en lien avec les énergies renouvelables disponibles sur place ou pour des entreprises ayant des stratégies de positionnement et de communication offensives en matière d'environnement.

La question de l'attractivité interroge enfin le secteur touristique, dès lors que l'on constate (Atout France, dans son dernier « carnet de route ») l'urgence de reconquérir plusieurs cibles sous-représentées dans le Massif (jeunes, seniors) ainsi que la trop faible conversion (encore plus générale car caractéristique de tous les massifs français) entre attirance déclarée et fréquentation effective. De nouvelles images et valeurs (à adapter aux différents prospects, français et européens), de nouvelles offres, sont donc à imaginer pour séduire de nouveaux visiteurs, jusqu'à présent insensibles au « récit pyrénéen ».

L'image et la fréquentation des Pyrénées sont pour une large part liées à celles de leurs stations, dont l'offre, inscrite dans le sillage d'une demande à croissance continue, a longtemps ignoré les principes de différenciation (leur développement ayant surtout intégré des principes communs de fonctionnalité - qui distinguèrent différentes « générations », correspondant à autant de modèles d'aménagement -, ayant favorisé des formes urbaines et touristiques ressemblantes d'un bout de l'autre de la chaîne).

Aménager correctement la montagne et organiser sa fréquentation permettraient à la fois d'assurer un développement économique et un respect de l'environnement.

Le plafonnement de la demande obligeant désormais à faire évoluer le logiciel du développement touristique, ces mêmes stations et leurs différents acteurs sont devenus plus réceptifs aux nécessités de l'innovation, aux démarches de management environnemental et à la mise en avant de leurs atouts distinctifs (par exemple culturels). Des progrès restent néanmoins à réaliser :

- quant à la relation des stations avec leur environnement (avec leur vallée, avec l'Espagne, avec le secteur agricole...),
- quant à l'aménagement de leur cadre urbain (revitalisation des lieux désaffectés, traitement des points noirs, souci du détail).
- quant à la valorisation « 4 saisons » de leurs territoires supports et de leurs investissements.

Renforcer leur prise en compte de ces enjeux constitue à la fois la contribution de celles-ci au développement durable des Pyrénées et à la nécessaire différenciation du Massif.

Pour autant, l'attractivité touristique des Pyrénées ne se limite pas aux stations de montagne. Les territoires de Piémont, plus accessibles, aux villages souvent plus authentiques, proches de villes en quête d'un nouveau positionnement, contribuent eux aussi à la qualité et la diversité de l'image touristique pyrénéenne.

Vis-à-vis de clientèles potentielles, ces territoires peuvent contribuer aussi à valoriser certains atouts spécifiques : moins marqués par la saisonnalité, pouvant jouer la carte de la proximité pour l'offre de loisir ou l'offre de court séjour, ils ont un rôle manifeste à jouer pour assurer les complémentarités entre filières touristiques et d'autres filières plus traditionnelles (agricoles, agroalimentaires, artisanales), indispensables à l'existence d'un tourisme durable.

## **OBJECTIFS**

Les objectifs diffèrent selon la nature des territoires.

Pour les territoires de piémont, il s'agirait plutôt de valoriser une qualité de vie fondée sur une offre multiforme : de services, d'espaces naturels et de loisirs de proximité, de lieux et d'événements culturels, de ressources (de qualité et de toutes natures) intimement liées à la présence de l'agriculture, de produits et de patrimoines locaux.

S'agissant des territoires à forte densité touristique (stations et leur périphérie), ceux-ci ne resteront attractifs que sous condition d'une gestion plus économe de l'espace et mieux coordonnée entre communes (densification des zones aménagées, limitation de l'artificialisation des sols). En outre, d'autres progrès environnementaux sont à poursuivre :

- la réduction des prélèvements sur les ressources naturelles ainsi que la diminution des rejets,
- la promotion d'un tourisme sans voiture, s'appuyant sur des offres intégrées (produit touristique incluant le transport collectif), sur la coordination en matière de transport (les stations se constituant en autorités organisatrices et percevoir le versement transport), sur des services dédiés (covoiturage et auto-partage pour les touristes ; applications mobile, parkings-relais et navettes en tant que moyen de gestion des sites emblématiques ou des pics de fréquentation)

- la préservation et la valorisation de la biodiversité, en relation avec des partenaires spécialisés (collectivités, experts, gestionnaires, associations),
- l'adaptation au changement climatique.

Plus généralement, face à une tendance des territoires à miser sur des démarches marketing localisées, indépendantes de la dimension pyrénéenne, l'échelle Massif devrait aussi servir à franchir une étape vers la valorisation à un niveau potentiellement supérieur d'une destination et d'un cadre de vie pyrénéens, dès lors que l'on aura résolu les questions du sentiment d'appartenance à l'entité Massif (faut-il le développer et comment ?), du lien entre le territoire pyrénéen et ses produits (comment le renforcer ?), de la marque territoriale « Pyrénées » (a-t-elle une raison d'être ; aurait-elle vocation à fédérer des marques territoriales d'extension plus limitée ?) et des cibles que l'on veut se donner (faut-il ainsi se coordonner avec l'Espagne et l'Andorre, gage d'une reconnaissance internationale plus effective ?).



## **• La gestion agro-pastorale et forestière**

### **ENJEUX**

L'économie des Pyrénées est fondée, pour une large part, sur la valorisation de leurs qualités et ressources patrimoniales (culturelles, paysagères et environnementales), celles-ci constituant un capital économique et productif. Ces savoir-faire résultent des relations ancestrales entre homme et nature, directement pour ce qui concerne les activités forestières, agricoles et pastorales, et plus indirectement dans le cas de l'agroalimentaire.

La valorisation de ce capital est aujourd'hui menacée ; d'une part du fait des difficultés sociales et économiques du secteur (la valeur ajoutée ne suffisant pas pour maintenir des activités économiquement viables) ; et, d'autre part, à cause de la consommation foncière des terres stratégiques (terres cultivables de fond de vallée), supports au bon fonctionnement du système agro-sylvo-pastoral (lui-même facteur d'attractivité résidentielle et touristique).

Il conviendrait donc de reconnaître à l'agropastoralisme - le même raisonnement valant aussi pour la filière forêt-bois - une utilité collective, résultant de sa contribution décisive au maintien du capital qui fait vivre les Pyrénées, et dont profitent leurs habitants et visiteurs. Cette fonction d'utilité collective doit être positionnée dans un programme intégré d'actions.

Par ailleurs, il faut noter que ces activités sylvo-pastorales, car elles contribuent aussi à la diminution des risques naturels et au maintien de toutes sortes de diversités (de paysages, d'espèces sauvages et domestiques), méritent également d'être prises en considération à ce titre. Pour ce secteur « agro-sylvo-pastoral », et pour ces différentes raisons, il est donc indispensable :

- d'accompagner les projets de rationalisation et de création de meilleures conditions de vie et de travail en estive, pour y développer une activité à la fois économique et conforme aux exigences réglementaires,
- de développer la production de qualité, la productivité des ateliers et créer davantage de valeur ajoutée, afin de rendre la fonction de production plus compétitive en jouant sur deux leviers : l'élaboration et la reconnaissance de la qualité de produits finis et la mise en synergie de ces produits (dans un esprit de paniers de biens et de services territorialisés),
- de préserver le support de ces activités que représente le foncier :
  - en réexaminant les politiques foncières et immobilières,
  - en facilitant le contrôle foncier,
  - en stoppant la dérive des concurrences entre communes et la création de rentes indues.
- de reconnaître des aménités sociales, environnementales et culturelles des agriculteurs par le soutien au revenu.

### **OBJECTIFS**

La politique de Massif doit donc créer les conditions de pérennisation de la fonction d'utilité collective exercée par les éleveurs et par les forestiers, en utilisant tous les leviers d'action possibles (financiers, réglementaires et d'animation), leviers dont la finalité doit être la création d'un maximum de valeur ajoutée, celle-ci étant la seule garante à long terme de la viabilité des activités et de la préservation du foncier. Dans cette logique, les acteurs de la transformation agricole, agroalimentaire ou sylvicole et de la commercialisation doivent être étroitement associés aux dispositifs de développement et de gestion mis en place, dans un objectif d'autonomie économique des bassins de production.

Sur cette thématique, l'Etat souhaite développer un nouvel outil pluriannuel de pilotage, dans le cadre de la prochaine convention de Massif, doit être élaboré pour assurer la continuité du PSEM 2007-2013 (plan de soutien à l'économie de montagne).

Enfin, le foncier, support indispensable de ces activités, doit bénéficier des leviers permettant sa gestion économe dans le cadre notamment des politiques d'urbanisme (voir ci-après).



## • L'urbanisme et les paysages

### ENJEUX

Les questions paysagères et d'urbanisme, facteurs essentiels de développement économique, sont un enjeu prioritaire de la politique de Massif. En effet, l'urbanisme dans les territoires de montagne n'a pas échappé jusqu'à présent aux tendances d'évolution constatées dans la plupart des territoires ruraux, en lien avec des décennies de mise en œuvre d'un urbanisme réglementaire aux succès mitigés. Mais ses impacts, plus qu'ailleurs sans doute, font peser une menace particulière sur le potentiel d'attractivité du Massif ; malgré une diversité des situations rencontrées d'un bout à l'autre du Massif, on constate en effet trois phénomènes inquiétants :

- le prélèvement, par leur affectation à la construction, de terres plates ou à faible pente (qui sont de façon générale les plus appropriées à l'agriculture et à l'élevage),
- la prolifération d'habitats et de formes urbaines banals, contribuant à la perte de spécificité du patrimoine et du paysage pyrénéens et à la perte d'identité architecturale par rapport aux formes traditionnelles,
- la dévitalisation des centres de village, par l'étalement linéaire, le mitage des coteaux et l'implantation « hors-sol » de résidences, avec pour conséquence des centralités nouvelles et mal connectées aux anciennes.

La diversité des paysages pyrénéens, marqueur d'identité des territoires, piliers de l'attractivité démographique comme touristique, est particulièrement sensible aux évolutions socioéconomiques du Massif. Les tendances d'évolution démontrent en effet :

- une fermeture courante des paysages, l'enfrichement des zones intermédiaires et des basses estives et le vieillissement des peuplements forestiers, en lien avec la déprise de l'économie agro-sylvo-pastorale,
- un étalement urbain linéaire en fond de vallée, des phénomènes fréquents de mitage et enfin le changement de destination des abords de granges foraines,
- la perte des identités architecturales pyrénéennes et la mise en péril du patrimoine vernaculaire,
- une signalétique publicitaire parfois agressive.

Par ailleurs, les modalités de la construction sont directement concernées par la politique d'économie des ressources (foncières et énergétiques) et par les enjeux de la qualité environnementale.

Il n'est pas question de freiner l'attractivité résidentielle des Pyrénées, essentielle au maintien d'un Massif vivant. Mais ceux qui viennent occuper l'espace de la montagne (nouvelles populations, retraités, résidents secondaires, touristes...) s'insèrent dans un milieu solidaire où les rapports homme-nature sont fragiles et résultent d'un long apprentissage, supposant donc l'adaptation par les nouveaux venus de leurs comportements. Aussi, le développement résidentiel doit-il être planifié et réalisé de façon à s'intégrer dans le tissu urbain et le paysage préexistants et à respecter les activités gestionnaires de l'espace ou les enjeux de la gestion environnementale.

Il est donc nécessaire que la dynamique de l'urbanisation soit mieux régulée, et tout particulièrement les rapports entre le bâti et les espaces naturels et agricoles. La question foncière est une question essentielle pour les années qui viennent et la vitesse d'évolution est assez rapide pour qu'il soit nécessaire de réagir sans attendre, de façon plus efficace et au prix **d'une nécessaire mobilisation**.

La politique de Massif devra obtenir, sur ce plan, un réexamen des politiques foncières et immobilières conduites en montagne sous l'égide des collectivités locales, stopper la dérive des concurrences internes (entre communes) et la création de rentes indues, tout en mettant aussi à disposition des responsables locaux des moyens pertinents pour faciliter le contrôle foncier, l'organisation et la régulation du marché au travers d'outils de planification (SCOT) et de partage (EPFL, établissements publics fonciers locaux).

## OBJECTIFS

La politique du Massif doit avoir pour principe prioritaire de renforcer les stratégies concertées et les solidarités locales dans les domaines de l'urbanisme et des paysages. Cette ambition suppose de :

- considérer la vallée ou le pays comme le lieu d'une approche territoriale systémique (régulation des conflits, gestion des biens communs, mise en cohérence du fonctionnement résidentiel, organisation des services par l'articulation entre haute et basse vallée ainsi qu'avec la ville de piémont),
- généraliser les documents de planification territoriale supra-communaux, SCOT et PLU intercommunaux (axés sur la réhabilitation et la densification des zones construites), permettant de traduire en droit des sols des projets de territoire cohérents avec l'identité locale (et d'économiser in fine l'espace),
- stimuler l'intervention d'opérateurs fonciers publics permettant la préemption de certains terrains ou bâtiments, en vue de faciliter l'implantation d'entreprises,
- constituer une offre de logement pour les résidences principales des jeunes actifs, tout en inversant la consommation foncière induite,
- favoriser la revitalisation des cœurs de village, de façon à croiser les enjeux en matière logements (rénovation et densification de l'habitat),
- encourager des constructions respectant l'esprit des lieux et la qualité environnementale ; et mobilisant les ressources et savoir-faire locaux,
- être plus sélectif sur les projets touristiques, en évitant qu'ils ne soient que de simples opérations immobilières ou de défiscalisation,
- harmoniser la connaissance des paysages pyrénéens et de leurs tendances d'évolution (atlas des paysages, observatoires) et faire de la préservation des paysages un critère de recevabilité pour tout aménagement résultant d'une politique publique,
- protéger et gérer les grands paysages patrimoniaux ; en particulier dans le cadre des labellisations « grand site de France » et patrimoine mondial de l'UNESCO,
- recenser les principaux paysages culturels du Massif et imaginer pour certains d'entre eux des modalités innovantes de préservation, en dehors du cadre (fréquemment conflictuel et lourd du point de vue de la procédure) de la loi de 1930 sur les classements de site,
- mobiliser la société civile (résidents, usagers, touristes) pour faire émerger des projets de territoire intégrant le paysage comme fondement de l'attractivité pyrénéenne.

## **• La préservation et la valorisation de la biodiversité**

### **ENJEUX**

Les Pyrénées abritent une grande richesse en espèces animales et végétales, dont certaines endémiques que l'on ne trouve nulle part ailleurs. Des enjeux sont liés aux continuités écologiques, notamment les enjeux de déplacements des espèces au sein des Pyrénées, particulièrement entravées dans les vallées. Pour la France, le Massif est ainsi un territoire majeur de biodiversité ; son importance et la volonté de viser une gestion environnementale exemplaire, portée dans le schéma de Massif, nécessitent donc l'inscription, dans les politiques conduites, de la préservation de ce capital comme élément majeur du développement du Massif.

La validation en 2012, par le comité de Massif, de la stratégie pyrénéenne de valorisation de la biodiversité, et sa décision d'en confier la gouvernance à un comité de suivi dédié, s'inscrit dans cette volonté, tout en mettant l'accent sur la nécessité de mieux valoriser cet atout, à des fins économiques directes ou indirectes, et d'identité du Massif et de ses différents territoires.

Il est à noter également la présence de très nombreuses espèces protégées et d'espaces naturels (parcs, réserves naturelles, zones Natura 2000, sites remarquables classés...) bénéficiant de statuts de protection diversifiés, participant très largement à la notoriété internationale des Pyrénées. Ce réseau est susceptible d'évoluer encore, l'étude d'opportunité d'un PNR dans le secteur oriental du Massif, dans la zone inter-départementale Corbières-Fenouillèdes (entre Aude et Pyrénées-Orientales), étant par exemple en cours de réalisation.

Les enjeux de biodiversité doivent s'apprécier aussi à l'aune d'une montagne à deux faces, dont le versant sud (espagnol et andorran) compte aussi bien d'autres espèces emblématiques (du fait, en particulier, des caractéristiques climatiques et biogéographiques, très différentes entre le Nord et le Sud de la chaîne) ainsi que bon nombre d'espaces remarquables, dont 2 parcs nationaux (Ordesa-Mont Perdu en Aragon, Aigüestortes en Catalogne) et plusieurs parcs régionaux (Valles Occidentales, Sierra de Guara, Alt Pirineu, Sierra del Cadi...).

### **OBJECTIFS**

La SPVB est fondée sur des principes de subsidiarité, de volontariat et de progressivité ; elle permet à chacun des acteurs ou des territoires de porter des projets de valorisation à son rythme et selon ses objectifs, tout en les inscrivant dans une stratégie dont la cohérence est assurée par le comité de suivi. La présentation régulière devant le comité de suivi, puis devant le comité de Massif, des travaux poursuivis doit permettre une meilleure connaissance du sujet et son appropriation progressive.

Les études thématiques (tourisme, culture) qui ont été initiées peuvent aussi fournir aux acteurs économiques des pistes de travail pour engager des actions innovantes, par exemple l'organisation d'événements ou de projets de valorisation dédiés à cette thématique de la biodiversité.

Enfin, la SPVB vise à fédérer les acteurs autour de la gestion des espaces naturels, de l'amélioration des connaissances ou de l'éducation à l'environnement, en recherchant aussi souvent que possible une synergie transfrontalière.

Pour ce qui est enfin des territoires à statut particulier, les actions de mise en réseau pyrénéenne (y compris dans un cadre franco-espagnol) sont à soutenir, dès lors que le champ de la biodiversité (connaissance, études, gestion et valorisation) transcende fréquemment les limites de chacun d'entre eux.

En conclusion, l'objectif global est de saisir l'enjeu que constitue pour le Massif cette question de la biodiversité, en veillant en particulier à une appropriation maximale, par les Pyrénéens notamment, de la SPVB ; la biodiversité devenant alors un vrai atout pour les Pyrénées en termes d'image et de ressources à préserver et à valoriser, et étant donc considérée comme une chance à saisir.



## **• Les usages de l'énergie et de l'eau**

### **ENJEUX**

Les Pyrénées sont concernées à plusieurs titres par **les enjeux liés aux usages énergétiques** :

- les besoins de rénovation énergétique sont considérables, tant dans l'habitat résidentiel que dans l'habitat touristique,
- l'activité touristique est sous dépendance énergétique, sous une forme directe (l'énergie, surtout en hiver, étant utilisée dans l'ensemble de ses processus d'exploitation et de production) et indirecte (du fait des déplacements qu'elle génère),
- sa population (plus âgée, aux revenus plus faibles...) est sensible au coût de l'énergie (le climat montagnard générant en outre une dépendance et des coûts supérieurs) et davantage exposée à certaines formes de précarité énergétique, accentuées par les caractéristiques de certains logements (peu efficaces du point de vue énergétiques, tributaires d'un moyen individuel de locomotion) ;
- les Pyrénées disposent de ressources énergétiques renouvelables importantes (existantes en matière d'installations hydroélectriques – voir l'axe 1 précédent -, potentiellement mobilisables dans le domaine du bois-énergie, du solaire, de la géothermie et de l'éolien).

Une politique fondée, d'une part, sur la sobriété et l'efficacité énergétiques et, d'autre part, sur la valorisation des énergies renouvelables, constitue donc un triple enjeu pour le Massif : un enjeu de précaution (rendant l'économie du Massif moins sensible au prix de l'énergie), un enjeu de débouchés économiques (y compris pour nouvelles activités et de nouveaux métiers) et un enjeu de contribution à la gestion environnementale exemplaire que préconise le schéma de Massif.

**Autre enjeu, en matière de ressources renouvelables, est le sujet de l'eau.** Le « château d'eau » pyrénéen abrite en effet une ressource importante, en quantité et en qualité, en surface et dans le sous-sol ; il réunit en particulier, avec la frange sud du Massif Central, la majorité des cours d'eau du Sud-Ouest indemnes de toute perturbation anthropique. Il constitue ainsi, à la fois, une réserve d'eau potable et de biodiversité comprenant des espèces emblématiques (telles que le saumon atlantique ou le desman) et bon nombre de « réservoirs biologiques », au sens de la directive cadre sur l'eau.

Ces rivières sont aussi une source de développement des territoires (agriculture, hydroélectricité, loisirs - dont le thermalisme, le thermoludisme et l'ensemble des activités d'eau vive -, neige de culture ; à noter aussi les ressources considérables du Massif pour le canyoning, discipline populaire en été et largement « inventée » dans le Massif – celui-ci réunissant quelques-uns des sites de pratique les plus réputés au monde, des deux côtés de la frontière -). Elles bénéficient également aux aires urbaines et aux populations installées en dehors du Massif (rôle déjà évoqué par ailleurs de certains barrages en matière de soutien des étiages de plaine).

Toutefois, certains secteurs peuvent souffrir de déficits et cette situation devrait se dégrader avec l'accentuation des aléas extrêmes prévue par les climatologues. Les milieux aquatiques pyrénéens subissent également une série de perturbations anthropiques (prélèvement et rejets, perturbations des milieux aquatiques et des zones humides, blocage du transport sédimentaire et de la libre circulation des espèces au niveau des obstacles). Enfin, les fortes amplitudes de population selon les périodes de l'année imposent aux collectivités des surinvestissements en matière d'unités de production et de distribution d'eau potable, et de traitement des eaux usées, et peuvent occasionner des difficultés de gestion, en particulier au moment des pics de prélèvements ou de rejets.

La dimension transfrontalière est enfin à prendre en compte sur le sujet, la gestion de certains bassins versants (Garonne amont, Sègre, Carol...) impliquant une réflexion, des outils et des démarches communes avec les acteurs espagnols compétents.

### **OBJECTIFS**

Dans le domaine énergétique, l'objectif est de développer l'exploitation des ressources pyrénéennes renouvelables, compatibles avec les exigences environnementales (celles-ci supposant de définir des priorités et des objectifs de préservation de certains milieux) et avec l'état des réseaux de transport et de distribution.

### ***Economies d'énergies et modes d'exploitations propres***

Des plans d'économie d'énergie devraient aider à diminuer le recours aux déplacements individuels (développement des transports collectifs avec parkings de dissuasion, à l'instar de ce qui se pratique en ville), à diminuer les factures des usagers (programmes de chauffage collectif et d'amélioration de l'isolation, développement des bâtiments bioclimatiques), en particulier pour les opérations sous maîtrise d'ouvrage publique ; des actions pilotes pourraient être initiées dans le cadre d'appels à projets.

### ***Développement de la production et de la consommation d'énergies renouvelables***

L'objectif est de développer l'exploitation de l'ensemble des ressources pyrénéennes en matière d'énergies renouvelables (voir aussi l'axe 1 sur le sujet particulier de l'hydro-électricité, concernée aussi par des enjeux territoriaux ciblés, liés au renouvellement programmé de certaines concessions d'Etat). Cet objectif devrait s'appuyer aussi sur deux « piliers » dont la simultanéité est nécessaire pour créer un marché local et provoquer un effet d'entraînement :

- sur la commande publique et l'incitation à la commande privée,
- sur la constitution d'une offre locale, à un niveau concurrentiel de prix, en exploitant les ressources pyrénéennes grâce aux technologies disponibles.

### ***Gestion des eaux***

Les objectifs de non dégradation des masses d'eau et d'atteinte du bon état ou du bon potentiel, tels que déterminés par les 2 SDAGE (schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux) qui couvrent le territoire pyrénéen (Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée-Corse), dépendent :

- de la mobilisation accrue d'outils et de programmes d'action territorialisés permettant une politique intégrée et solidaire de l'eau (SAGE et contrats de rivières),
- d'investissements parfois conséquents (regroupements des captages ou des unités de traitement, mise en conformité des stations d'épuration, stockage et valorisation des effluents d'élevage, prévention de l'érosion au prix de l'entretien des ouvrages de restauration des terrains de montagne...),
- de la mise en œuvre des réglementations relatives au classement des cours d'eau et au relèvement des débits réservés,
- de moyens durables et combinés d'action (techniques, financiers et réglementaires) pour les cours d'eau et masses d'eau aujourd'hui très en deçà des objectifs d'état et de qualité attendus,
- de la maîtrise de la gestion quantitative de l'eau dans la perspective du changement climatique,
- d'une gestion rationnelle et économe de l'eau,
- de la mise en place d'un développement raisonné de la neige de culture,
- d'une réduction de l'impact des activités humaines sur les milieux aquatiques (lutte contre les pollutions diffuses, mise en place des dispositifs d'assainissement adaptés à la fragilité des zones de montagne...).
- d'une conciliation réussie entre le développement des énergies renouvelables et la préservation des milieux aquatiques,
- de la préservation des fonctionnalités des milieux aquatiques et humides.

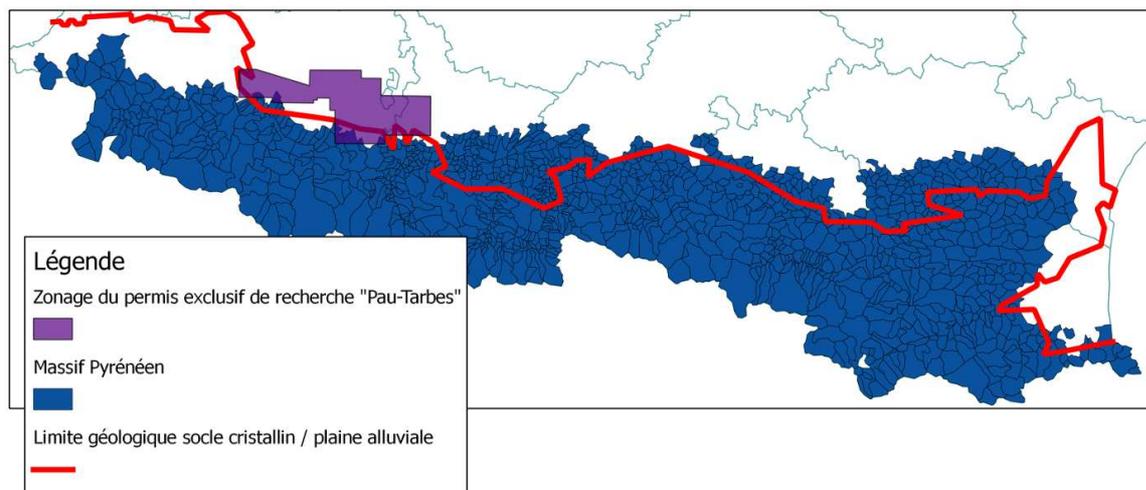
### ***Un exemple et enjeu de valorisation énergétique pour les Pyrénées : la géothermie***

La géothermie, qui exploite la chaleur présente dans le sol, regroupe sous cette dénomination plusieurs technologies :

- la géothermie haute énergie ( $T > 150^{\circ}\text{C}$ ), exploitable dans des zones au gradient géothermique élevé à des profondeurs supérieures à 2000 m, permet la production d'électricité à partir de vapeur d'eau,
- la géothermie moyenne énergie (de  $90$  à  $150^{\circ}\text{C}$ ) permet également la production d'électricité, mais avec l'aide d'un fluide intermédiaire,
- la géothermie basse énergie (de  $30$  à  $90^{\circ}\text{C}$ ) permet l'extraction de calories d'un aquifère à l'aide d'un échangeur direct,
- la géothermie très basse énergie ( $T < 30^{\circ}\text{C}$ ) nécessite l'utilisation d'une pompe à chaleur (PAC) pour générer de l'eau à une température exploitable pour le chauffage.

On notera la grande différence entre les deux technologies de hautes températures, qui permettent de produire de l'électricité, et les deux autres, qui ne permettent que la production de chaleur.

Cette flexibilité offerte par la géothermie haute énergie est séduisante, mais celle-ci ne peut se mettre en place que dans des zones spécifiques où le gradient géothermique est tel que les forages très profonds peuvent être rentabilisés. De telles zones peuvent être trouvées au niveau de la rencontre entre couches sédimentaires et socle cristallin, et la zone de prospection octroyée à Fonroche Géothermie dans le secteur de Pau-Tarbes en constitue un premier exemple (on voit toutefois sur la carte ci-dessous que le Massif n'est que très partiellement inclus dans la zone de prospection – qui inclut toutefois certaines communes du Massif telles que Lourdes ou Oloron - ; de même, le tracé de la limite géologique entre le socle et la plaine alluviale suggère que d'autres communes pyrénéennes de piémont pourraient aussi être concernées un jour par d'éventuels projets de géothermie haute-énergie ; à noter aussi que cette limite n'est qu'indicative, car c'est en réalité la géologie à plusieurs kilomètres de profondeur qui importe, et celle-ci reste mal connue).



#### La géothermie haute énergie dans les Pyrénées (source : MEDDE, BRGM)

Sur l'ensemble du Massif, et à un horizon temporel sans doute moins éloigné, la géothermie offre des opportunités plus certaines pour la production de chaleur. Pour les particuliers ou les petites collectivités, la géothermie très basse énergie peut ainsi constituer une réponse durable à la problématique du chauffage :

- les températures hivernales extrêmes empêchent la mise en place de PAC utilisant l'air extérieur sur le massif.
- les aquifères de socle et les aquifères karstiques ne sont pas encore référencés dans les Pyrénées (mais ce sera bientôt le cas, avec la fin de l'étude POTAPYR du BRGM), mais leurs avantages seraient identiques aux aquifères alluviaux des plaines, puisqu'ils permettraient de fournir une source chaude peu profonde à des PAC,
- en absence d'aquifère, il reste la possibilité de mettre en place une sonde géothermique verticale à une centaine de mètres de profondeur pour servir de source chaude à la PAC.

Les opportunités ne se distinguent guère, dans ce cas, de celles que l'on rencontre ailleurs, si ce n'est que les grands besoins en chauffage accroissent leur intérêt en montagne. En revanche, au niveau de la géothermie basse énergie, les nombreuses sources chaudes disséminées sur le Massif (dont celles des stations thermales) représentent une ressource potentiellement intéressante sous réserve d'en exploiter tout le potentiel (ce qui peut nécessiter leur captage par forage, avant que leurs eaux ne se mélangent avec les aquifères de surface ou ne débouchent après séparation en plusieurs points de résurgence).

Des études sont nécessaires pour évaluer le lieu de forage le plus opportun, la ressource récupérable, ainsi que les paramètres influant sur la rentabilité d'une installation ou d'un réseau de chaleur (température, débit et physico-chimie - celle-ci influant sur la durée de vie des équipements -).

On voit donc que les enjeux géothermiques pyrénéens sont de plusieurs natures pour les années qui viennent :

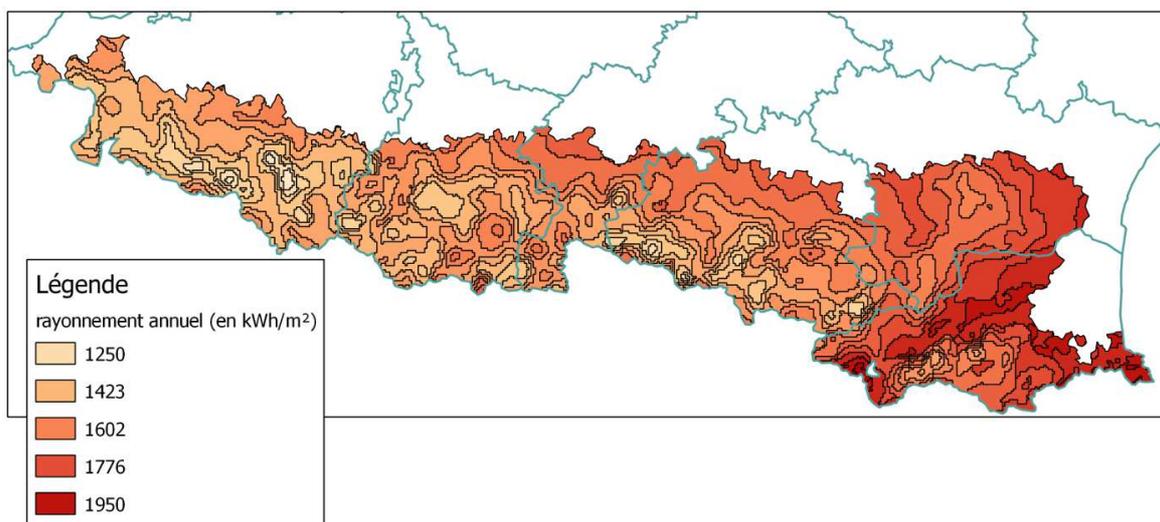
- s'agissant des particuliers, l'installation d'une pompe à chaleur pour chauffer leurs résidences, que ce soit sur aquifères ou avec une sonde verticale, est une possibilité à

envisager (l'étude POTAPYR, qui permettra de mieux cibler les zones favorables pour l'installation de PAC sur aquifères de surface, devra donc être suivie de près),

- au niveau des sources chaudes déjà exploitées pour le thermalisme ou à des fins récréatives, leur usage mériterait aussi de s'étendre dans certains cas au chauffage de divers locaux ou bâtiments,
- pour ce qui est des sources chaudes non encore exploitées, leurs propriétaires pourraient avoir intérêt à connaître leur potentiel réel, en tenant compte de la perspective éventuelle d'un forage pour en accroître la qualité et la quantité,
- enfin, au niveau de la géothermie haute énergie, le manque de données à grande profondeur, ainsi que l'absence de retour d'expérience, constituent un frein à son développement, ainsi qu'à toute anticipation (les résultats du projet Fonroche Géothermie devant toutefois contribuer à évaluer certaines opportunités et pouvant donc orienter le développement futur de cette filière, en particulier sur la frange septentrionale du Massif).

### **Autre exemple et enjeu de valorisation pour les Pyrénées : l'énergie solaire**

Du fait de la faible latitude du Massif (42-43° N), l'ensoleillement y est de bonne qualité, et plus particulièrement à l'est de la chaîne, cette partie se révélant un des lieux les plus ensoleillés de France. Le four solaire expérimental d'Odeillo ou la centrale Thémis (tous deux en Cerdagne) constituent des exemples de l'exploitation de ce potentiel et sont les plateformes technologiques du pôle de compétitivité DERBI (un des cinq pôles de compétitivité nationaux « Energie ») pour l'énergie solaire concentrée et photovoltaïque.



Moyenne de l'irradiation solaire annuelle sur le Massif pyrénéen (période 1998 – 2011), sur un plan fixe incliné à l'angle optimal (source : PVGIS © European Union)

Au niveau des technologies actuellement à un stade de développement industriel, on distingue deux grandes classes de capteurs solaires : les capteurs thermiques et les panneaux photovoltaïques.

**Les capteurs thermiques** transmettent l'énergie du rayonnement solaire à un fluide caloporteur permettant la production d'eau chaude. Pour des particuliers, cette eau chaude peut être utilisée à des fins sanitaires ou dans des circuits de chauffage basse-température (type plancher-chauffant).

- Cette technologie possède un bon rendement (de l'ordre de 50 %), est peu chère, et est donc rentable en l'absence de toute subvention : elle peut être mise en place sur l'ensemble du Massif.
- Elle ne permet pas une autonomie totale en ECS (eau chaude sanitaire) et chauffage et permet de couvrir de l'ordre de 50 % de ces besoins avec 1 à 2 m<sup>2</sup> de capteurs (en fonction de l'orientation des pentes de toit) par personne. Un ballon d'eau chaude permet en effet de stocker l'eau chaude sur quelques jours mais, en l'absence d'irradiation solaire prolongée, il est nécessaire de disposer d'une source d'énergie d'appoint.
- L'installation d'un circuit de chauffage basse température doit se prévoir à la construction d'un bâtiment ; le solaire thermique ne pourra donc qu'assurer la production d'ECS sur des bâtiments anciens dépourvus d'un tel circuit.

**Les panneaux photovoltaïques** permettent la production d'électricité par exposition de matériaux semi-conducteurs au rayonnement solaire.

- Contrairement aux capteurs thermiques, le m<sup>2</sup> de panneau photovoltaïque est cher. Leur rendement est également inférieur (de l'ordre de 10 à 20 % en fonction des matériaux composant le panneau).
- Ces panneaux ne sont rentables aujourd'hui pour un particulier que grâce à une fiscalité avantageuse et des tarifs de rachat élevés. Le coût de cette technologie décroît cependant assez rapidement, et ces tarifs sont révisés tous les trimestres (EDF s'engageant à payer ce montant sur une période de 20 ans, voir les tarifs en cours dans le tableau ci-dessous).

Type d'intégration	Puissance kwc	Tarif (c€/kwh)
Intégration au bâti	[0-9]	30,77
Intégration simplifiée	[0-36]	16,81
	]36-100]	15,97
Aucune	[0-12000]	7,98

**Tarifs de rachat de l'électricité photovoltaïque,  
pour une installation dont la demande de raccordement  
a été envoyée entre le 1er avril 2013 et le 30 juin 2013 (source : MEDDE)**

- La révision de ces tarifs de rachat fait que la zone où l'installation de panneaux photovoltaïque est rentable s'étend peu. Sur le Massif, le potentiel se situe donc dans la partie orientale, principalement dans les départements de l'Aude et des Pyrénées
- Pour une installation sur une maison particulière, qui dispose du meilleur tarif de rachat, la contrainte d'intégration au bâti impose un respect de la pente de toit. Seules les toitures les mieux exposées sont donc éligibles
- Au niveau d'exploitations agricoles, la contrainte d'intégration simplifiée permet de couvrir des toitures de bâtiments agricoles avec des installations plus conséquentes. Là encore, le projet ne sera viable que si l'exposition de la toiture est intéressante.
- Les installations au sol ne sont intéressantes que si elles dépassent de beaucoup le seuil des 100 kwc (kilowatt crête) compatible avec une intégration simplifiée. De fait, elles sont soumises à permis de construire, étude d'impact et enquête publique en dépassant le seuil réglementaire de 250 kwc. La politique actuelle en la matière veut donc que ces installations soient réservées aux espaces dits « anthropisés » (anciennes mines et carrières, décharges, friches industrielles, parkings).

**La technologie du solaire thermodynamique**, qui consiste à concentrer les rayons solaires pour obtenir des températures élevées et entraîner une turbine, ne se situe pas encore à un niveau de développement industriel et est essentiellement prometteuse pour les régions tropicales sèches. L'Agence Internationale de l'Energie prévoit néanmoins un développement important de cette filière dans certains scénarios (jusqu'à 5 % de l'électricité d'origine renouvelable, contre moins de 10 % pour le solaire photovoltaïque). On notera donc que les meilleurs sites de France métropolitaine pour cette technologie se situent en Cerdagne, de fait de la pureté de l'atmosphère couplé à un fort ensoleillement.

En première conclusion, pour ce qui est du développement de l'énergie solaire dans le Massif, on retiendra donc les perspectives suivantes :

- en matière de communication, il faut bien faire la distinction entre les deux technologies (le thermique et le photovoltaïque), fondamentalement différentes quoique se présentant toutes deux comme des panneaux de couleur sombre placés généralement sur les toitures ;
- la première priorité est au développement du solaire thermique, et ce sur l'ensemble du Massif ;
- le solaire photovoltaïque peut assurer un retour sur investissement aux particuliers ou aux exploitations agricoles situées à l'est des Pyrénées et disposant de toitures correctement exposées ; à plus grande échelle, cette technologie peut aussi assurer une reconversion intéressante pour certains espaces anthropisés ;
- à moyen et long terme, la filière solaire thermodynamique pourrait devenir un nouvel enjeu, car les Pyrénées devraient se révéler une zone d'implantation intéressante en cas de fort développement de cette technologie au niveau mondial.



## **• Les risques naturels**

### **ENJEUX**

Au vu de la multiplicité des risques naturels sur le Massif (la plupart d'entre eux, à l'échelle des 3 régions concernées, concernent particulièrement la zone de montagne : avalanches, inondations, glissements de terrain, feux de forêt, séismes...), la prévention et la gestion des risques devront être mis en œuvre durant la période couverte par le schéma interrégional de Massif.

Ces phénomènes naturels, potentiellement catastrophiques, verront par ailleurs leur importance varier sous l'effet du changement climatique et de l'accroissement des événements extrêmes.

### **OBJECTIFS**

Dans la mesure où la prise en compte des risques naturels participe à l'atteinte des objectifs généraux du schéma (préserver le foncier à diverses altitudes, afin de garantir l'activité agricole et l'entretien des milieux, développer les activités économiques, maintenir des équilibres entre les usages), il s'agira d'intégrer la préoccupation des risques de façon systématique à l'ensemble des actions à mener sur les Pyrénées dans les années à venir :

- développement de la culture du risque,
- prise en compte du principe de prévention dans l'urbanisme et l'aménagement, à une échelle adaptée, en développant :
  - la connaissance des bassins de risques,
  - la réflexion transfrontalière sur les facteurs de risque, les aléas et leur évolution prévisible,
  - les plans de prévention sur les zones à risques élevés (en particulier, le risque sismique doit faire l'objet d'une attention particulière et se traduire dans les exigences techniques liées à la construction),
  - les outils d'aide à la décision et à la gestion de crise,
- accompagnement des modalités de gestion des espaces forestiers et pastoraux impactant la gestion des risques naturels (RTM - maintien en état des ouvrages et renouvellement des forêts de protection -, DFCI, écobuage).



## **AXE 3 : TIRER PARTI LA DIMENSION INTERNATIONALE DES PYRENEES**

### **Enjeux du Massif**

Cet axe stratégique est porté par le développement des rapports entre la France, l'Espagne et l'Andorre. Il comprend plusieurs échelles territoriales dont les logiques sont distinctes.

Au niveau le plus « local », la problématique est transfrontalière, c'est-à-dire qu'il s'agit d'établir une continuité entre les versants nord et sud des Pyrénées. Il s'agit donc d'organisations de proximité dont les thématiques sont variables selon les contextes géographiques : principalement la gestion environnementale et la coordination des activités pastorales et forestières dans les zones de haute montagne, la perméabilité transfrontalière pour les activités touristiques, l'intégration résidentielle et de la vie quotidienne là où les bassins d'habitat sont en communication et là où des réseaux de proximité peuvent se mettre en place (notamment dans le domaine de la santé).

Les Pyrénées sont aussi le support de flux interrégionaux ou internationaux (ce qui est le cas aussi pour le transport d'énergie), même si le Massif voit surtout passer ces flux sur ses bordures est et ouest.

La posture pyrénéenne est donc de se placer plutôt en partenaire, pour faire prendre en considération les intérêts du Massif en matière d'infrastructures et faire respecter les principes de l'excellence environnementale.

Dans cette problématique générale de différenciation des stratégies, les principaux enjeux pour le Massif paraissent être les suivants :

- accroître l'efficacité des actions transfrontalières de proximité par la mutualisation des moyens (gestion cohérente des espaces naturels et des corridors écologiques, supports d'information et de communication systématiquement multilingues, mise en valeur touristique, services à la population – dont les transports collectifs -...),
- tirer parti du potentiel que représentent les rapports nord-sud : élargissement des marchés (notamment des marchés du travail), accords de production, transferts de connaissances, apports de capitaux...,
- minimiser les nuisances induites par les réponses aux besoins de transport et de mobilité nord-sud,
- renforcer le poids des Pyrénées vis-à-vis des partenaires extérieurs (politiques communautaires, politique des transports...) en exprimant des positions et des objectifs communs, dans le cadre notamment de la communauté de travail des Pyrénées,
- organiser des rapprochements avec d'autres massifs en vue de renforcer l'échange de bonnes pratiques et la reconnaissance des politiques de massif, tant au niveau communautaire qu'auprès des partenaires hispaniques et andorrans.

### **Positionnement du Massif**

On peut considérer que le Massif doit afficher les positions suivantes :

- prendre des initiatives, se montrer volontariste vis-à-vis du développement des relations nord-sud, dont les modalités sont à différencier selon les échelles : transfrontalier de proximité et coopérations locales, intégration des bassins économiques pyrénéens et péri-pyrénéens, relations et flux internationaux,
- considérer, dans les rapports transfrontaliers de proximité et au niveau des bassins économiques transnationaux, le développement des rapports inter-acteurs (entreprises, opérateurs, investisseurs...) comme la priorité pour la construction d'un fonctionnement transnational,
- prendre en compte les réalités différentes des relations nord-sud le long de la chaîne et notamment la nature des dynamiques amorcées dans les bassins basco-navarrais et catalan,

- obtenir une place, en tant que Massif (si possible avec sa dimension franco-espagnole) dans l'examen des problèmes et des solutions concernant les transports et la gestion des flux internationaux.

### **Trois objectifs stratégiques**

Les objectifs de la stratégie relative à cet axe pourraient être les suivants :

- coordonner et adapter les interventions des fonds et programmes européens selon le principe de subsidiarité (la complexité croissante en matière de gestion des fonds européens, a fortiori dans le cadre de coopérations multi-acteurs, doit inciter à flécher les crédits au bénéfice de structures aux capacités financières et d'ingénierie administrative assez solides pour supporter des procédures plus lourdes et des délais de paiement plus longs ; mais cette prime aux projets d'envergure doit nécessairement être compensée par d'autres mécanismes d'aides, dédiés aux micro-projets, de manière intégrée ou complémentaire aux programmes de coopération),
- concentrer les actions de coopération sur les thématiques à forte plus-value coopérative (économie, environnement, tourisme, langue...) et/ou favorisant la structuration des bassins de vie naturels (services aux populations, emploi-formation, mobilités...),
- renforcer l'image et le poids des Pyrénées à l'international et au niveau européen notamment ; veiller à ce que les programmes de coopération territoriale soient fortement axés sur des actions intéressant les Pyrénées et prennent en compte pour celles-ci les objectifs du schéma interrégional de Massif.

### **Le thème clé du changement**

Tirer parti de la dimension internationale des Pyrénées implique : le renforcement de la continuité pyrénéenne et la construction d'alliances nord / sud.

#### **ENJEUX**

Les ambitions exprimées par le schéma de Massif ne seront pleinement crédibles que si elles sont aussi partagées par les deux versants du Massif et si certaines d'entre elles sont co-portées de part et d'autre de la frontière. Ainsi en est-il, par exemple, de l'objectif de faire reconnaître un statut expérimental aux Pyrénées, fondé sur le caractère remarquable de leurs ressources patrimoniales et de leur gestion.

Enfin, face à de grands projets, une position commune des Pyrénéens des deux côtés de la chaîne est nécessaire pour faire entendre leur voix ; c'est notamment le cas des traversées par les infrastructures de transport et les grands réseaux.

De plus, l'intensification des relations transfrontalières sur le territoire pyrénéen est un objectif poursuivi depuis longtemps, avec le soutien des programmes européens (dernièrement le POCTEFA). Si l'on constate, avec une intensité inégale selon les zones des Pyrénées, l'existence de relations et de coopérations entre Français, Espagnols et Andorrans, on doit reconnaître que la montagne des Pyrénées est encore loin de constituer un ensemble territorial intégré, apte à favoriser tous les potentiels des synergies transfrontalières.

Par ailleurs, des initiatives dans d'autres massifs, notamment alpin, doivent inciter aussi à des rapprochements exploitant les atouts d'une stratégie partagée. De telles actions, ponctuelles ou plus structurées et durables contribueraient en outre à mieux faire reconnaître les spécificités des massifs à l'échelon communautaire (avec l'appui, le cas échéant, des fonds communautaires).

Sur le « modèle » du comité de pilotage transfrontalier de la SPVB, des initiatives en faveur d'une animation et d'une concertation thématiques, entre Français, Espagnols et Andorrans, sur des domaines d'intérêt commun, seraient de nature à corriger le déséquilibre lié à l'absence de politiques intégrées sur le versant sud.

Il n'en reste pas moins que, en l'état actuel des choses, tout le monde s'accorde à penser qu'il existe un gisement latent de valeurs ajoutées dans une plus grande synergie France-Espagne-Andorre, aussi bien dans l'activité économique productive que dans les fonctions d'utilité collective. L'enjeu est donc de les concrétiser par des approches nouvelles, plus dynamiques, d'activation des rapports transfrontaliers pour que, au cours des 15 prochaines années, s'établisse une plus grande

continuité à travers la frontière pyrénéenne et qu'émergent de véritables « bassins » de développement Nord-Sud.

Ainsi, à l'image de quelques initiatives locales ayant notamment été accompagnées dans le cadre du programme POCTEFA<sup>41</sup>, des approches communes pourraient être impulsées ou consolidées sur les thématiques suivantes en particulier :

- la création de nouveaux emplois, entreprises et activités, par le biais de groupements d'employeurs par exemple ;
- les activités d'utilité sociale et de services à la personne ;
- la formation pour l'emploi et l'insertion, notamment par le recensement des besoins et la mise en place d'outils adaptés ;
- la mise en commun et la création d'outils et de services d'aides aux TPE et PME.

Des structures communes pourraient aussi être créées pour dynamiser le développement économique et la gestion des ressources humaines transfrontalières par exemple, en analogie avec des structures telles que les comités de bassin d'emploi.

## **OBJECTIFS**

Le changement consiste à conduire de façon systématique une exploration pragmatique, par le biais d'opérations concrètes, de tous les modes de relations possibles entre les versants français, espagnol et andorran des Pyrénées, pour identifier et promouvoir ceux qui sont les plus créateurs de valeurs ajoutées. Il s'agit donc en fait d'une démarche raisonnée qui suppose à l'avenir un pilotage et une capacité d'animation (faisant aujourd'hui défaut) au delà de procédures d'aides financières.

De nombreux thèmes, pour lesquels des intérêts d'acteurs se sont manifestés, peuvent être évoqués pour illustrer le champ des explorations à conduire :

- les actions de prévention, de gestion et d'éducation relatives au patrimoine et à l'environnement, stratégiques compte tenu des enjeux du schéma de Massif,
- un fonctionnement plus intégré du marché du travail et des activités de formation,
- la mutualisation et la complémentarité des connaissances mises à disposition des Pyrénéens, incluant les fonctions d'observation et les collaborations scientifiques,
- l'organisation des transports de proximité et à moyenne distance, incluant les modes de transports doux, l'information et l'interconnexion locale des différents modes,
- la constitution d'une offre commune sur certaines thématiques touristiques propices (itinérance-refuges, information-promotion), à l'instar de la communication commune réalisée en 2011 à l'occasion de « l'année des Pyrénées »,
- l'organisation de services résidentiels (médicaux, d'urgence, sociaux, commerciaux, dépannage...) desservant des secteurs transfrontaliers, là où la géographie met les bassins de vie en communication mais aussi à une échelle plus large sur certains sujets (sécurité civile, e-santé...),
- la coopération financière sur des projets d'envergure transfrontaliers,
- l'apprentissage des cultures et des langues du voisin (renforcement des échanges culturels et linguistiques),
- le renforcement des structures de coopération territoriale,
- la mise en œuvre de dispositifs spécifiques adaptés, relevant de stratégies territoriales intégrées (qui sont traduites, en langage communautaire, sous l'appellation d'« investissement territorial intégré ») ou de la mise en œuvre plus locale de micro-projets de coopération.

---

<sup>41</sup> On peut citer le projet IDETECT réunissant des partenaires toulousains, andorrans, catalans et aragonais autour d'actions de sensibilisation, communication et détection de l'esprit d'initiative et d'entrepreneuriat chez les jeunes diplômés ou futurs diplômés.



## IV. STRATEGIE DE MISE EN ŒUVRE

### 4.1. LES PYRENEES CHANGENT D'HORIZON

Le Massif des Pyrénées se situe dans un contexte de changements dont se dégagent deux composantes.

En premier lieu, les Pyrénées ont vu évoluer leur situation au cours de ces dernières années ou décennies, marquées par le développement continu de l'économie résidentielle (dont les principaux vecteurs ont été les retraites et le tourisme) et par l'intégration du Massif dans les évolutions sociétales (d'une part) et internationales (d'autre part).

Cette transformation en cours recommande de fonder désormais la politique de développement des Pyrénées, non seulement sur la logique habituelle de compensation et de rattrapage, mais aussi sur **le principe d'une réciprocité fructueuse** avec le monde extérieur et sur **l'objectif d'apparaître en tant qu'acteur véritable**, apte à maîtriser le sens et les modalités des évolutions qui le concernent.

En second lieu, les Pyrénées vont être, comme les autres territoires, soumises à des forces externes qui constitueront à leur tour de puissants moteurs de changement : réchauffement climatique, croissance du coût de l'énergie, modification des politiques publiques, impacts de la crise en cours, transformation des pratiques de consommation et des valeurs socioculturelles.

Si les évolutions dans ces domaines sont certaines, on peine à en préciser les conséquences sur les Pyrénées : ce n'est que progressivement qu'elles pourront être appréciées. Se préparer aux changements qu'elles induiront, **se mettre en situation d'anticiper, s'organiser pour trouver les solutions les mieux adaptées aux configurations locales** pour y répondre, tel est le deuxième enjeu de changement.

Ainsi, on pourrait dire en quelque sorte que les Pyrénées sont, pour les 15 ans qui viennent, d'une part « poussées » par les changements que provoquent les dynamiques en cours, d'autre part « tirées » par d'autres changements qui sont à venir.

Le parti pris stratégique adopté pour le schéma vise à réagir en introduisant le changement au sein de l'économie et de la vie quotidienne des Pyrénées selon une double logique :

- **un maintien** des relations hommes/nature, selon des modalités durables, afin de sauvegarder et renforcer la qualité environnementale,
- **un changement** dans les relations entre le Massif et l'extérieur pour placer celles-ci sur une base de réciprocité qui puisse fonder de réels partenariats avec l'Union Européenne, l'Etat, les Régions, les Départements, les Métropoles de proximité et enfin les institutions espagnoles,
- avec **une articulation** entre ces deux dynamiques de changement, la première étant porteuse d'un positionnement spécifique des Pyrénées qui pourra donner du contenu aux rapports de réciprocité.

Le schéma Interrégional de Massif a mis ces changements en évidence et, en proposant trois axes stratégiques, a indiqué quels domaines sont les plus concernés et dans quel sens il convient de les orienter. C'est le « référentiel stratégique ». Ce référentiel se décline volontairement sous la forme d'une approche « systémique », c'est-à-dire résolument transversale et non thématique : tout en respectant l'intérêt de chaque secteur, il met ainsi en lumière **les enjeux communs** à l'ensemble du territoire pyrénéen, les axes fédérateurs au sein desquels **chaque secteur devra participer** et pour lesquels **des synergies intersectorielles doivent être mises en œuvre**.

Par ailleurs, du point de vue de l'action publique, le Schéma a pour rôle :

- de favoriser des actions engagées antérieurement et qui ne sont pas en contradiction avec les axes stratégiques (particulièrement celles dont l'efficacité exige qu'elles soient conduites dans la durée),
- mais aussi d'indiquer ce qu'il est indispensable de changer dans les objectifs et les pratiques, afin de mettre aussi en œuvre par cet autre moyen les axes stratégiques.

Ce second point devrait constituer une sorte de « **guide pyrénéen des changements** », capable de faire progresser les modes d'organisation, afin que le changement de perspective se diffuse progressivement dans les postures et les pratiques des acteurs pyrénéens et de leurs partenaires. A ce titre, **quelques « conditions du changement »**, sans lesquelles celui-ci ne s'amorcera pas comme souhaité, sont exprimées ci-après ; elles ont vocation à infléchir les pratiques quotidiennes dans les Pyrénées.

## 4.2. LES CONDITIONS DU CHANGEMENT

La mise en œuvre des axes stratégiques exige l'appui de fonctions collectives qui traduiront la politique de Massif dans toutes les actions réalisées, apportant ainsi de la lisibilité.

Elle implique aussi de définir clairement - ou de confirmer - l'organisation des responsabilités de mise en œuvre du Schéma et de faire appel à des modalités d'action publique adaptées.

Quatre fonctions collectives constituent l'appui indispensable pour mener la stratégie de changement adoptée :

- la rénovation des gouvernances,
- l'appel généralisé à l'innovation,
- l'engagement dans le management environnemental,
- l'ingénierie et la formation.

### 4.2.1 LA GOUVERNANCE

Les Pyrénées ont démontré par le passé leur capacité de gestion collective des territoires de montagne (notamment au sein des commissions syndicales, en charge de la gestion collective du foncier et des espaces indivis). En revanche, l'intercommunalité de projet, au travers de la création des communautés de communes (dès 1992), a eu du mal à se mettre en place, se limitant parfois à de simples motivations défensives.

La disparité de certaines ressources (hydroélectricité, tourisme, forêt, autres activités économiques ou commerciales...) n'a guère facilité non plus la mise en commun des moyens et des objectifs... Le nombre d'EPCI sur le massif est toutefois en train d'évoluer, sous l'effet d'une réforme qui devrait logiquement créer les conditions favorables à l'émergence de projets territoriaux intercommunaux, au service d'enjeux importants pour l'évolution du territoire (planification à long terme, relations entre stations et vallées, entre vallées, entre versants, entre montagne et Piémont, entre Pyrénées, villes et agglomérations limitrophes, etc...).

Cette question de la gouvernance s'envisage aussi à d'autres niveaux, l'un qui est celui du Massif, l'autre qui est celui de ses territoires locaux.

1/ **La mise en œuvre globale du schéma** s'apparente à une « gestion du changement » couplée avec la conquête d'une reconnaissance des Pyrénées en tant qu'acteur-partenaire, apte à négocier à diverses échelles géographiques. À partir de là, on peut résumer simplement les besoins essentiels en matière d'organisation :

- il n'y a pas de changement de direction sans pilote,
- il n'y a pas de négociation sans négociateur,
- il n'y a pas d'action opérationnelle sans maîtrise d'ouvrage.

Une fois ces principes posés, différents modes d'action publique doivent permettre de contribuer au développement des Pyrénées : convention de Massif, fonds communautaires dédiés à la montagne, appels à projets ciblés, etc... La gestion optimisée de ces modes d'action et la mise en œuvre du schéma, nécessitent toutefois l'existence de plusieurs fonctions devant être réellement et efficacement assumées :

- une fonction de pilotage de la mise en œuvre du schéma de Massif ; portée par un organisme où s'exprime la diversité des points de vue des Pyrénéens (c'est aujourd'hui l'un des rôles du comité de Massif), se portant garante des orientations définies dans le schéma, cette fonction consiste notamment à vérifier que les conventions et programmes concernant les Pyrénées

s'inscrivent bien dans la ligne du schéma de Massif (et à préparer, dès que nécessaire, les actualisations et révisions du schéma) ;

- une fonction d'évaluation, intimement liée à la fonction de pilotage ; s'assurant de la bonne mise en œuvre du schéma, dans les conventions de Massif et dans les politiques mises en œuvre par les institutions les plus concernées, cette fonction suppose aussi de disposer de moyens de veille et de temps de débat sur la situation socio-économique des Pyrénées ;
- une fonction de maîtrise d'ouvrage et de représentation politique ; cette fonction nécessiterait alors l'existence d'une entité constituée (entente de massif, dont les fondations ont été annoncées en avril 2013 par un courrier commun des 3 présidents de région), disposant de moyens financiers mis en commun, l'autorisant alors à contractualiser (avec des collectivités ou opérateurs divers) et à soutenir financièrement certains programmes ; cette entente aurait alors vocation à négocier et à s'engager vis-à-vis des instances extérieures, qu'elles soient nationales (comme le stipule l'article 6 de la loi montagne, la convention de massif est signée dans ce cas de figure entre l'Etat et l'entente de Massif) ou communautaires, un programme opérationnel pouvant être aussi un premier objectif de discussion ;
- une fonction de gestion et de coordination opérationnelle. Cette fonction est nécessaire pour mettre en cohérence les actions engagées en application du schéma et celles qui sont conduites dans le cadre de leurs politiques thématiques par les régions, les départements et l'État (voire les autonomies espagnoles) ; cette fonction inclurait alors la gestion administrative et financière des fonds dédiés aux Pyrénées ;
- une fonction d'animation et d'accompagnement technique au service des porteurs de projets ; les thématiques correspondantes devraient être articulées avec celles qui sont prises en charge par le « réseau pyrénéen » actuel, et s'intéresser par ailleurs à d'autres sujets également stratégiques tels que la gestion environnementale, la recherche de candidats entrepreneurs et de capitaux d'investissement, l'action foncière et urbanistique, etc...

Cette redéfinition et cette réaffectation des fonctions supposeraient toutefois de préciser les prérogatives futures du comité de Massif et leurs articulations avec celles de l'entente de Massif, compte tenu du rôle potentiel d'organe exécutif de la politique de Massif qui pourrait être confié à cette structure.

2/ Une seconde condition générale en matière de gouvernance s'impose pour la mise en œuvre des actions financées en application du schéma de Massif des Pyrénées : **l'existence de gouvernances locales**, intégrant toutes les parties prenantes dans la conception et la gestion des affaires locales.

Il s'agit d'une gouvernance élargie, car elle a besoin d'associer non seulement les résidents (permanents et secondaires, originaires et nouveaux arrivants), mais aussi les divers usagers de la montagne aux processus de décision. En effet, la problématique de changement ouverte par le schéma de Massif ne peut se concrétiser que si elle est partagée et si, à la base, les citoyens et les usagers de l'espace montagnard en deviennent acteurs.

Bien entendu, il ne s'agit pas de se substituer aux institutions existantes, mais, dans ce cadre, de faire confiance aux citoyens et usagers du Massif en les insérant dans une dynamique de responsabilisation. Les dispositifs de gouvernance sont, on le sait, délicats à faire fonctionner et réclament beaucoup d'efforts ; mais la montagne - et particulièrement la montagne pyrénéenne - est justement un territoire où de telles pratiques collectives fonctionnent depuis des temps lointains.

Les formules retenues pourraient être à géométrie variable selon les territoires : dans certaines vallées, le noyau en sera constitué par les organisations collectives gérant traditionnellement les estives, ailleurs on pourrait s'appuyer sur des instances de gouvernance et des structures territoriales (EPCI, pays, parcs naturels, syndicats mixtes...).

Ces instances de gouvernance semblent en tout cas nécessaires pour :

- participer à l'élaboration de règles collectives de l'usage de l'espace et en assurer la mise en œuvre dans la durée,
- concevoir et réaliser des projets (notamment intersectoriels) et des programmes de développement local, à partir des ressources existantes (élevage, agroalimentaire, tourisme, etc.),
- constituer un trait d'union permanent entre les « anciens » et les « nouveaux » Pyrénéens.

Concrètement, le portage de bon nombre de projets sous l'égide d'une instance de gouvernance intercommunale, prenant soin d'associer la société civile et de travailler à une échelle pertinente, devrait être considéré comme une condition nécessaire pour la réalisation d'actions de développement ou d'aménagement.

#### **4.2.2. L'INNOVATION**

Pour rendre effectif le changement de perspective que constitue le schéma de Massif, il est certain que les acteurs pyrénéens devront se montrer innovants, car ils évoluent, ainsi que l'ensemble de leurs concitoyens extérieurs (partenaires, clients et visiteurs - existants ou potentiels -) dans un monde marqué par des renouvellements incessants de produits et de valeurs.

Faire d'autres choses, faire autrement, faire avec d'autres qu'auparavant, adopter des pratiques plus économes en ressources, faire mieux avec les mêmes moyens..., c'est l'état d'esprit qui doit caractériser aussi les stratégies individuelles de chacun.

Par de multiples aspects, l'innovation est au cœur de la mise en œuvre du schéma. Innovation dans les produits et les services, bien entendu - sur ce plan, les Pyrénéens ont déjà fait la preuve de leurs capacités - mais aussi sur le plan de l'organisation collective et de la combinaison optimale des moyens. Des structures, des modes de travail, des rapports de production, des voies de cohésion sociale entre Pyrénéens et nouveaux arrivants ou visiteurs... seront, au cours des 15 ou 20 prochaines années, à inventer pour maintenir les Pyrénées dans la dynamique où elles sont engagées tout en conservant leur modèle spécifique de société locale.

Il y a donc d'abord à admettre :

- que l'avenir des Pyrénées passe par la régénération profonde de produits et d'emplois imaginés par le passé et également par des offres de rupture, explorant de nouvelles clientèles et de nouvelles tendances de consommation,
- que la mise en œuvre du schéma fasse une place aux démarches par essai/erreur, qui sont celles de l'expérimentation. À charge pour la collectivité pyrénéenne d'en évaluer les résultats et de savoir reconnaître et généraliser les « bonnes pratiques ».

Il y a aussi à alimenter l'innovation locale par la mobilisation de connaissances, par des recherches ciblées sur des questions précises, par la sensibilisation des acteurs locaux, l'éducation du public, des formations à des compétences et pratiques nouvelles. Les besoins particulièrement importants sont les suivants :

- des apports techniques pour la concrétisation de la politique de Massif : ingénierie des énergies alternatives, ingénierie de produits ou services spécifiques à la montagne et adaptés aux caractéristiques géographiques et sociologiques pyrénéennes (ne pouvant donc être de simples transferts de produits ou services développés dans d'autres contextes - notamment urbains -), accompagnement à la gestion des races locales, mesures de la biodiversité, technologies traditionnelles et modernes de productions agroalimentaires...
- des études, recherches appliquées ou recherches/actions concernant des produits, des procédés ou des modalités nouvelles nécessaires à la mise en œuvre du changement : intégration architecturale des capteurs solaires, incidences du changement climatique, modalités d'association des usagers non résidents à la gouvernance locale...
- une aide aux diagnostics territoriaux engagés par les instances de gouvernance locale, en particulier pour identifier les spécificités réelles d'un territoire et pour orienter sur le terrain les actions de la gestion environnementale et des usages,
- une action d'information et d'éducation à mener dans la durée, auprès des jeunes, des nouvelles populations, des résidents secondaires et des touristes, notamment sur le thème : « vous profitez de la montagne, respectez les règles de vie en montagne » : respect de l'environnement, contribution à l'entretien, économie de moyens, prise en compte des risques, etc...

La présence de l'innovation apparaît ainsi de deux façons dans la mise en œuvre du schéma : d'une part au niveau des projets (dans leurs contenus et dans l'organisation de leurs maîtrises d'ouvrage), d'autre part au niveau de l'entretien d'une sorte « d'effervescence » intellectuelle qui aidera l'innovation à germer et à se concrétiser. Ce champ de l'action publique est l'un de ceux où les partenariats et la réciprocité des échanges entre les Pyrénées et l'extérieur peuvent le plus facilement trouver à s'exprimer.

### **4.2.3. LE MANAGEMENT ENVIRONNEMENTAL ET PATRIMONIAL**

Au-delà d'actions spécifiques qui seront réalisées sur certains thèmes (agropastoralisme, stations de montagne, énergie), c'est globalement, dans toutes les formes de leur rapport au territoire, que les Pyrénées doivent démontrer leur gestion environnementale exemplaire.

La notion de « management environnemental » est justement d'application générale ; elle vise à consolider une logique « ordinaire » de prudence écologique dans les collectivités et chez les opérateurs. Il s'agit de rendre les fonctionnements territoriaux globalement économes de la ressource et de l'impact environnemental : consommations (espace, matériaux, ressources...), rejets (effluents, déchets, pollutions, émission de GES...), autres éléments à caractère plus qualitatif (paysage, bruit, odeurs...), afin de maîtriser l'empreinte écologique de l'occupation humaine dans les Pyrénées.

Le management environnemental porte sur l'ensemble des actes réguliers qui caractérisent l'interaction entre les sociétés humaines et leur environnement. L'ensemble des acteurs (collectivités, entreprises, associations, habitants et usagers) est donc concerné, d'abord dans ses propres actes, mais aussi dans le fonctionnement de systèmes locaux d'échelle variable (communauté de communes, vallée, pays ou autres...) intégrant, dans l'idéal, les principaux champs d'exercice du management environnemental (à une échelle spatiale pertinente de réflexion, à adapter selon le sujet) :

- gestion économe de l'espace et gestion équilibrée de ses usages,
- construction,
- énergie,
- eau,
- déchets,
- mobilité,
- maintien de la biodiversité,
- adaptation au changement climatique.

Les effets de ce management devraient s'illustrer par l'exemplarité environnementale des actions financées au titre de la politique de Massif. En outre, l'importance stratégique de faire reconnaître les Pyrénées comme exemplaires en matière de gestion impose aussi que tous les acteurs aient le souci du management « patrimonial », c'est-à-dire de la nécessité d'intégrer dans chaque projet ce qui le rattache à son territoire spécifique et d'inventer pour cela des modalités propres qui en font « un projet pyrénéen » ou encore « un projet de pays, de vallée ou de tout autre territoire », qui ne se contente pas de transposer ce qui se fait ou ce qui a été imaginé ailleurs.

C'est donc, au premier chef, une qualité que devra avoir tout projet réalisé dans le Massif : la manière dont il applique les prescriptions du « management environnemental et patrimonial » sera introduite comme une des rubriques descriptives du projet et prise en compte pour en apprécier la pertinence. Il est à noter à cet égard que sur ce volet environnemental, et dans un objectif de convergence des priorités d'intervention, les actions financées au titre de la politique de Massif devront l'être en cohérence avec les futurs Schémas Régionaux de Cohérence Ecologique (SRCE), ceux-ci constituant à compter de 2013 l'épine dorsale des futurs règlements d'intervention régionaux.

Au delà de ces applications particulières, des actions plus globales seront nécessaires pour donner l'impulsion et pour obtenir des effets sensibles sur l'état de l'environnement et du patrimoine pyrénéens. C'est à l'échelle locale que pourront se constituer des organisations territoriales de management environnemental et patrimonial intégré, ancrées dans la diversité des milieux pyrénéens et spécifiques de chacun.

### **4.2.4. L'INGENIERIE ET LA FORMATION**

La mise en œuvre des axes stratégiques du schéma de Massif suppose enfin de développer une offre d'ingénierie et de formation sur l'ensemble des Pyrénées, au bénéfice des acteurs et projets locaux, publics ou privés.

Elle passe en premier lieu par l'utilisation ou le développement d'outils et de moyens d'intervention qui répondent aux problématiques transversales et spécifiques des Pyrénées. On évoquera en particulier les pistes d'action suivantes.

- L'offre de formation-développement, à proximité des acteurs pyrénéens, est un acquis ancien de la politique de Massif et reste incarné par une structure spécifique (l'ADEPFO),

bien connue des territoires d'un bout à l'autre des Pyrénées et ayant permis de très nombreux appuis personnalisés à des projets individuels, mais toujours inscrits dans une démarche locale (grâce au principe de mise en relation des porteurs de projets bénéficiaires avec les élus concernés et avec des ressources d'expertise sur mesure).

- Le développement de la coopération transfrontalière mériterait d'être stimulé grâce à des formations portant sur le montage et la mise en œuvre de projets (de type Interreg) ou grâce à l'apprentissage des langues ; ces initiatives seraient utiles pour renouveler et accroître les relations qui sont entretenues de part et d'autre de la frontière, ainsi que les acteurs potentiellement concernés (souvent rebutés par la complexité ou la méconnaissance des programmes susceptibles de leur bénéficier).
- Un état des lieux de l'offre de formation initiale et continue permettrait d'identifier dans quels territoires et pour quelles thématiques, celle-ci fait défaut et mériterait donc d'être améliorée.
- Des offres de formation adaptées et ciblées devraient répondre à une problématique courante en montagne, qui est celle de la pluriactivité ; ainsi, un effort particulier en faveur des formations bi-qualifiantes permettrait par exemple une meilleure correspondance entre l'offre et la demande de travail tout au long de l'année.
- Certains grands enjeux stratégiques du Massif (organisation des transports et de la mobilité, gestion de l'espace sous l'angle de l'urbanisme et du foncier, mise en relation du territoire pyrénéen avec les villes proches, etc...) supposent que ces sujets soient appréhendés au niveau global du comité de Massif et, d'autre part, à des échelles de terrain plus fines (via des travaux d'animation, de synthèse et de pédagogie, profitant en particulier aux élus et aux acteurs locaux) ; la mise en réseau des 3 agences d'urbanisme (installées à Bayonne-Pau, Toulouse et Perpignan) et leur collaboration avec les collectivités pyrénéennes sur des sujets d'analyse et de prospective territoriales (sur lesquels leurs compétences sont avérées) pourraient être une opportunité pour que les Pyrénées ne soient pas tenues à l'écart de réflexions d'aménagement et de développement portées par les villes ; elle pourraient compléter sur ces sujets les capacités d'expertise également présentes dans certains organismes ou collectivités plus couramment présents sur le Massif.
- Outre les intercommunalités et les niveaux territoriaux supra-Massif (Etat, régions, départements), qui disposent d'équipes, de services d'ingénierie ou de missions d'appui au développement, ayant vocation à être mises au service des territoires de montagne, le Massif doit compter aussi avec des ressources internes d'animation et d'ingénierie, en particulier :
  - les structures de gestion d'espaces protégés sous divers statuts (parcs naturels notamment),
  - d'autres organismes, aux compétences et prérogatives de gestion également plurielles (syndicats mixtes - dans le cas par exemple des vallées du Haut-Béarn et du Canigou -, commissions syndicales, ONF pour ce qui est des missions qu'il conduit dans le cadre du régime forestier...).

Les interventions respectives de ces organismes ont souvent en commun la notion de charte ou de plan de gestion, traduisant des objectifs définis collectivement. Ces territoires sont emblématiques du Massif ; ainsi, les 3 parcs du versant nord (le parc national et les deux parcs régionaux), font référence aux Pyrénées dans leur dénomination, ce qui est une particularité à relever. Les structures associées jouent en outre un rôle essentiel de fédérateur des acteurs (sous l'égide de leurs conseils d'administrations respectifs) et de portage de projets (via leurs techniciens).

Du fait de cette double légitimité, politique et technique, elles auraient probablement vocation à être en première ligne pour incarner la modernité pyrénéenne et supporter une part significative des projets innovants ou encore des actions dont la complexité exige des talents de coordination et un engagement dans la durée. Cela supposerait néanmoins :

- d'encourager leur mise en réseau (autour de projets pilotes)
- de conforter leurs capacités de maîtrise d'ouvrage ou d'ensemblage au bénéfice de projets « vitrines », exemplaires en termes d'innovation ou de fédération de partenaires.

### 4.3. LES PERSPECTIVES ET CONCLUSIONS DU SCHEMA DE MASSIF

Les travaux préparatoires à l'élaboration du schéma de Massif ont mis en avant la notion de « bien commun », qualifiant les Pyrénées pour bon nombre d'institutions s'intéressant à leur avenir : en particulier les 3 Etats (les plus) concernés, les régions, départements et communes du Massif, les aires urbaines de proximité...

**Ce bien commun** intéresse aussi d'autres publics, professionnels et non-professionnels, nombreux à entretenir une relation spéciale - parfois passionnelle - avec les Pyrénées, et curieux de tout ce qui fonde aujourd'hui leur attractivité et leurs perspectives d'avenir, avec les menaces et les opportunités que chacun peut imaginer.

Au-delà des différences de point de vue, naturelles et participant à la vitalité de la scène pyrénéenne, certaines convictions communes font consensus :

- celle de l'intérêt singulier de ce territoire pyrénéen, pluriel mais uni, comme l'est l'Europe, au-delà de son extrême et exceptionnelle diversité,
- celle du risque qu'il y aurait à ce que le Massif tourne le dos à son histoire, à ses cultures et à ses valeurs, faute d'habitants pour y vivre et y travailler,
- celle du besoin d'imaginer des modes de développement qui soient autant de traits d'union entre le passé et le fonds culturel pyrénéens et la nécessité de productions adaptées aux demandes sociales actuelles ; et qui puissent constituer autant d'occasions d'échanges entre les habitants du Massif et des populations extérieures dont les regards sur les Pyrénées et les attentes, en tant que citoyens ou consommateurs (de plus en plus urbains), doivent être connus et pris en considération.

La préparation de ce schéma de Massif s'est déroulée par ailleurs au cours d'une période de grandes interrogations, l'Europe et la France connaissant alors des tensions de diverses sortes, après une série d'années à croissance faible ou négative au cours desquelles la résistance de leur système productif et de leur modèle social a été mise à rude épreuve, celles-ci questionnant plus que jamais les politiques publiques en vigueur quant à leur pertinence et à leur efficacité. Quelles sont donc, dans ce cadre mouvementé, les voies à privilégier, les nouveaux leviers de développement permettant aux Pyrénées de progresser au cours de la décennie à venir, en s'affranchissant au maximum de ces difficultés ou incertitudes ?

Au-delà de cette première idée du « bien commun » sont donc apparus aussi l'intérêt et la nécessité d'un « projet commun », qui donne du sens à une action publique portée dans un cadre interrégional, soutenue par la collectivité nationale et par l'Europe, et appropriée par les territoires et les acteurs locaux. Les Pyrénées, en tant que marque et entité géographique internationalement - et positivement - repérées, ne manquent pas de sujets et d'enjeux spécifiques ; elles offrent un cadre naturel de cohérence, au-delà donc des limites administratives et des frontières, à de multiples actions possibles et même souhaitables.

Du reste, la loi montagne prévoit les outils permettant d'exprimer, dans ce cadre de cohérence que sont les Pyrénées, **ce projet commun**, en particulier par le biais d'une convention interrégionale de Massif s'attachant à sélectionner les domaines d'intervention partagés entre acteurs, qu'ils soient à l'est, à l'ouest ou au centre de la chaîne.

Si cette convention ne doit pas être le seul moyen de traduire le schéma de Massif en actions opérationnelles, elle en sera à l'évidence l'une des principales et toutes premières traductions ; il est donc indispensable qu'elle ne soit pas une simple boîte à outils financier, construite par les collectivités partenaires et par l'Etat, et faisant appel aux moyens complémentaires de l'Union européenne (FEADER, FEDER, FSE) ; elle devra se référer aux analyses et propositions, partagées par les membres du comité de Massif et approuvées in fine par les régions, que ce schéma synthétise.

Cette convention devra donc dépasser le premier travail nécessaire de sélection et de définition de règles et de responsabilités (moyens humains et financiers, modalités de gouvernance, procédures mises en place...) pour fixer des objectifs traduisant une réelle ambition collective et partagée ; ces objectifs et leurs conditions de mise en œuvre coïncidant, tout au moins pour les thématiques retenues dans le cadre pyrénéen interrégional, avec ceux du présent schéma de Massif tels qu'ils sont précisés dans les 3 axes stratégiques et dans la stratégie de mise en œuvre exposés aux chapitres précédents.