

L'Institution patrimoniale du Haut Béarn : gestion intégrée de l'environnement, ou réaction anti-environnementale ?

***Comment, sous couvert
de réforme et
d'innovation affichée,
contrôler les partisans
d'une gestion plus
écologique de l'ours
et préserver le statu quo.
Et les intérêts
économiques en jeu.***

***par Laurent Mermet
Engref***

Le sentiment semble prévaloir aujourd'hui — aussi bien chez les acteurs que chez les chercheurs — que les problèmes environnementaux sont à poser surtout en termes de procédures de négociation, de concertation, de « coordination ». Dans le même temps, leurs aspects conflictuels sont souvent minorés, ignorés, voire déniés. Tout au long de la décennie 90, la montée en puissance du modèle de la gestion concertée

de l'environnement s'est accompagnée d'une vague d'expérimentations quant à la manière de poser les problèmes, d'organiser leur prise en charge, de débattre et de négocier des programmes d'action. Ces expérimentations entrent aujourd'hui dans une phase d'analyse et d'évaluation. C'est — entre autres — l'objet du programme de recherches « Concertation, Décision, Environnement » du ministère chargé de l'Environnement. Mais cela passe aussi, plus près du terrain, par le fait que chacune de ces multiples expériences est appelée à tirer un bilan de ses réussites, de ses échecs, de ses enseignements.

Pour alimenter le débat, nous nous livrerons ici à cet exercice au sujet de l'Institution patrimoniale du Haut-Béarn (IPHB), mise en place en 1994 pour

prendre en charge le problème de l'ours des Pyrénées (1). L'attention est attirée sur ce cas d'abord par ses promoteurs eux-mêmes, qui le présentent comme un modèle. Du côté des experts, Henry Ollagnon, pionnier de la gestion patrimoniale et concepteur de l'IPHB, propose dans sa thèse [1] un modèle général de ce que devraient être les « institutions patrimoniales », modèle qui correspond, trait pour trait, à l'organisation de l'IPHB. Sur le plan politique, les responsables de l'IPHB ont eux aussi revendiqué à plusieurs reprises son caractère exemplaire [2]. L'intérêt de l'IPHB comme cas de référence est renforcé par le caractère emblématique que revêt le dossier de l'ours dans le domaine de la gestion de la faune.

Pour notre part, après une première prise de contact avec ce

terrain en 1995 à l'occasion d'une expertise, nous avons suivi avec beaucoup d'attention les développements de ce qui constitue un véritable cas d'école, que nous utilisons notamment comme matériau d'appui pour la formation des étudiants de l'Engref à la gestion de l'environnement. C'est sur cette base que nous proposons ici une analyse et une évaluation de l'IPHB selon deux points de vue complémentaires. D'abord, nous examinerons son fonctionnement et ses réalisations au regard des priorités et des caractéristiques originales revendiquées par les fondateurs de l'IPHB. Nous envisagerons, ensuite, une interprétation de « l'expérience IPHB » comme stratégie de réaction anti-environnementale. Au croisement de ces deux lectures, nous esquisserons une évaluation, et nous tirerons quelques enseignements sur la mise en œuvre d'une gestion intégrée de l'environnement.

Présentation d'une expérience pilote dans l'air du temps

Au préalable, présentons brièvement la genèse et le fonctionnement de l'IPHB. Depuis

la fin des années 50, la protection des ours des Pyrénées est devenue un dossier emblématique pour tous les acteurs soucieux de la faune, depuis le public [3] jusqu'aux associations et administrations chargées de la protection de la nature. Des mesures nombreuses et diverses ont été prises au fil des années (interdiction totale de chasse en 1957, création du Parc national des Pyrénées en 1967, généralisation de l'indemnisation des bergers pour les moutons tués en 1979, dispositifs de concertation sur les aménagements en montagne à partir du « plan ours » de 1984 puis de la « directive ours » de 1988). Ces mesures ne se sont mises en place que lentement, face à des réticences extrêmement vives, notamment de la part de groupes de pression agricoles, forestiers et cynégétiques [4]. Elles n'ont pas été suffisantes pour stabiliser la population d'ours : de 25 en 1975, celle-ci était tombée à 7 ou 8 en 1990. Les causes principales de cette régression sont de deux ordres : la destruction clandestine d'ours par le fusil ou le poison et, aussi, la dégradation de son habitat due à la construction, vallon après vallon, de pistes carrossables desservant les secteurs de montagne les plus reculés où l'ours trouvait la tranquillité et le refuge nécessaires à son ali-

mentation, à sa reproduction, à sa sécurité. De plus, l'effectif est aujourd'hui si faible que la conservation de la population d'ours passe nécessairement par des renforcements de population, c'est-à-dire par le lâcher d'individus capturés ailleurs que dans le Béarn [5]. En 1990 et 1991, le ministère de l'Environnement poursuit ses efforts pour la conservation de l'ours en mettant en place un dispositif plus exigeant d'études et de concertation préalables à la construction de pistes. Il engage aussi la négociation avec les chasseurs pour tenter d'obtenir la mise en place de réserves de chasse sur environ 10 % du territoire occupé par l'ours. Suite à une résistance virulente, qui déclenche sur un conflit local extrêmement aigu, cette tentative débouche sur une impasse.

Deux interventions vont converger pour résoudre cette crise. La première, en 1991, est la réalisation d'un « audit patrimonial » au cours duquel Henry Ollagnon mènera une procédure d'écoute auprès des protagonistes du conflit, qui permettra de réamorcer un certain dialogue. Il en tirera, dans son rapport d'audit [6], un diagnostic global du problème, assorti de propositions, au premier rang desquelles la création d'une institution patrimoniale. La seconde

intervention, au cours de l'été 1993, est le traitement politique du problème par Michel Barnier, alors ministre de l'Environnement. Ayant noué lui-même le dialogue avec une partie des responsables, il propose une prise en charge locale et contractuelle du dossier dans le cadre d'une charte. C'est ainsi qu'au cours du dernier trimestre de 1993, un « groupe de travail des vallées béarnaises » constitué de cinq commissions (structures de gestion, forêt, agro-pastoralisme, chasse, ours), auxquelles les associations de protection de l'environnement ne sont pas conviées, mettra sur pied, en suivant les recommandations du rapport d'audit de 1991, la « Charte de développement durable des vallées béarnaises et de protection de l'ours ».

Cette charte, que ses promoteurs [7] présentent comme « une nouvelle stratégie de qualité », « une alternative à l'écologisme excessif », instaure un nouveau dispositif institutionnel : l'Institution patrimoniale du Haut-Béarn (IPHB) (voir encadré ci-contre). Par ailleurs, elle entérine un programme d'actions, dont les partenaires arrêtent le financement.

Cette mise en place de l'IPHB s'inspire des chartes d'environnement (municipales, départementales, ad hoc,...) et des

L'INSTITUTION PATRIMONIALE DU HAUT-BÉARN

L'IPHB est composée de trois instances.

* **Une instance de décision.**
L'IPHB étant un syndicat mixte composé des communes béarnaises adhérentes, du département et de la région, il est dirigé par un comité syndical réunissant les maires des 16 communes, 5 conseillers généraux et 3 conseillers régionaux.

* **Une instance consultative.**
C'est le conseil de gestion patrimoniale (CGP). Il est constitué de trois collèges : le collège des élus (11 membres) ; le collège des valléens (11 membres) composé de représentants des bergers (4), des chasseurs (2), des exploitants forestiers, des sociétés de protection de la nature (2), de la Chambre de commerce et de celle des

métiers ; le collège des personnalités qualifiées où siègent 6 représentants des services et établissements publics de l'Etat, les services du conseil régional et du conseil général, ainsi que deux scientifiques. Il est à noter que ce dernier collège ne dispose pas du droit de vote dans les délibérations du CGP. La charte prévoit que celui-ci soit animé par un « animateur consultant ».

* **Une instance d'exécution.**
C'est l'équipe de gestion : un directeur, un ou deux ingénieurs, un secrétariat.

Toutes les décisions qui ont une portée pour la gestion de l'ours et de son territoire relèvent désormais de l'Institution patrimoniale, qu'il s'agisse des projets d'aménagement de pistes, de l'aide aux bergers, de la chasse, de la gestion des forêts, et des mesures de protection de l'ours.

structures intercommunales qui se multiplient dans les années 90. Elle y puise en particulier :

✓ sa philosophie (« le contrat plutôt que la contrainte » — c'est ce mot d'ordre que

Michel Barnier lance aux responsables locaux lors de sa visite de l'été 1993),

✓ sa procédure (la signature d'une charte suite à des travaux en commissions consultatives),

- ✓ ses orientations de contenu (la juxtaposition des actions d'aménagement et de protection, assortie d'une innovation essentiellement procédurale),
- ✓ la structure de gestion mise en place, associant collectivités locales et territoriales.

Le diagnostic fondateur et les ambitions de l'IPHB à l'épreuve de la réalité

Cependant, les fondateurs de l'IPHB ne considèrent pas qu'ils adaptent simplement au Haut-Béarn les structures de concertation et de planification souples qui se répandent un peu partout en France. Ils considèrent que leur expérience possède des traits spécifiques qui en font un modèle pionnier de « gestion patrimoniale », « de portée beaucoup plus générale ». Cette spécificité et cette ambition portent essentiellement sur la volonté d'inaugurer de nouveaux rapports entre les acteurs. Ces nouveaux rapports, selon eux, seraient seuls capables de sortir de l'impasse où s'était enfoncée la protection de l'ours. Dans quelle mesure leur

expérience a-t-elle donné raison à ce diagnostic?

De nouveaux rapports entre acteurs ?

Dans les conclusions de son audit, Henri Ollagnon insiste sur une triple exigence quant aux rapports entre les acteurs locaux :

- ✓ « une négociation et une gestion patrimoniale démocratiquement légitimes » (c'est le rôle du comité syndical, l'instance de décision du syndicat mixte),

- ✓ « le conseil et l'implication des forces vives des vallées » (c'est le rôle du conseil de gestion patrimoniale),

- ✓ « un lieu de rencontre, de négociation et de communication patrimoniales » (c'est le sens de la création de la maison de l'IPHB à Oloron-Sainte-Marie).

L'innovation affichée se trouve dans l'articulation, dans l'équilibre, entre ces trois dimensions de la vie démocratique (démocratie électorale, démocratie des porte-parole, démocratie participative).

Pour renforcer la démocratie des porte-parole, la charte de 1993 prévoit, en particulier, que « le président du comité syndical devra obligatoirement recueillir l'avis écrit du conseil de gestion patrimoniale pour toute décision prise dans le

cadre de la charte avant de l'inscrire à l'ordre du jour du comité syndical » (art.11 de la charte). C'est en particulier le cas pour les orientations les plus importantes : « Le CGP [...] a pour rôle : de donner obligatoirement et préalablement son avis au syndicat mixte sur les programmes pluriannuels d'exécution de la charte [...] » (chapitre « conseil de gestion patrimoniale » de la charte).

Sur le plan de la participation du public des vallées à la gestion, le cahier des charges de l'étude internationale prévue dans la charte pour définir les orientations en matière d'ours prévoyait des réunions publiques dans les vallées pour débattre des différentes orientations possibles.

Sur ces deux plans, l'innovation prévue était donc de taille. Mais, après six ans de fonctionnement de l'IPHB, il ressort que les principales décisions d'orientation prises par le comité syndical (en particulier les programmes annuels d'action et surtout le pacte d'objectifs de décembre 1996) n'ont pas été soumises à avis préalable du CGP. Le rôle consultatif de celui-ci a essentiellement porté sur l'exécution des programmes, par exemple sur l'instruction de tel ou tel projet de construction de pistes pastorale ou forestière, ou d'exploitation fores-

tière. De plus, le CGP est en fait présidé (très activement) par l'élu président du syndicat mixte (et donc du comité syndical), ce qui limite sensiblement l'autonomie de pensée et de parole du CGP au sein de l'IPHB, au regard de ce qui était prévu dans la charte. Quant à la participation de tous, le programme de réunions publiques s'est arrêté net en 1996, peu après son démarrage, pour ne plus reprendre. Et la maison de l'IPHB ne s'est dotée d'aucun dispositif invitant à la participation du public ou permettant la communication avec lui : celle-ci se résume à une communication institutionnelle (plaquettes, courriers du président du syndicat, lettre d'information de l'IPHB) et aux conférences de presse au cours desquelles le président de l'IPHB s'attache à faire relayer sa lecture

des situations par la presse locale.

Au total, l'IPHB est simplement un syndicat d'aménagement possédant, comme bien d'autres, une commission consultative extra-syndicale (le CGP) dont le fonctionnement n'est ici ni particulièrement ouvert, ni particulièrement innovant.

Des solutions « positives » et originales pour la gestion de l'ours ?

Si les efforts pour mettre en place une gestion patrimoniale portent, comme on vient de le voir, sur des changements dans les procédures de gestion, c'est parce que leurs promoteurs sont convaincus que la racine des problèmes d'environnement en général — et de celui de l'ours en particulier — réside dans une mauvaise communication entre les acteurs. Ainsi Henry Ollagnon affirme-t-il dans son audit de 1991 « ... une fois que la règle du jeu sera ainsi clarifiée, beaucoup d'innovations vont

Au total, l'IPHB est simplement un syndicat d'aménagement possédant, comme bien d'autres, une commission consultative extra-syndicale dont le fonctionnement n'est ici ni particulièrement ouvert, ni particulièrement innovant.

voir le jour, ce qui permettra de poser les problèmes les plus insurmontables de façon différente, tout en prenant en compte les vœux des différents acteurs ». Après six ans d'activité,

les actions concrètes mises en place par l'IPHB confirment-elles ce pronostic? Et d'abord, en quoi consistent-elles ?

Les expériences multiples au niveau international montrent que la conservation d'une petite population d'ours comme celle du Béarn nécessite de répondre à quelques questions fondamentales :

Comment renforcer la population ? Comment conduire de vraies réorientations dans les développements agricole et forestier, de façon à diminuer la desserte routière, et donc la fréquentation des secteurs sensibles de la montagne ? Comment prévenir durablement l'exposition des troupeaux aux dégâts ?

Pour répondre à ces questions, la charte prévoyait que l'IPHB organise une expertise conduite par des intervenants indépendants à la fois de l'Etat et des acteurs locaux. Ainsi fut fait : en 1995, l'IPHB confie à un consortium constitué d'un expert américain à la compétence indiscutée en matière de gestion de l'ours et d'un bureau d'étude français spécialisé dans la gestion concertée de l'environnement, auquel l'auteur de ces lignes était associé, la mission de poser un diagnostic sur l'état du problème de l'ours et de mettre à plat les programmes possibles en matière de protection de l'ours pour débattre de cet « univers des possibles » dans les vallées et déboucher sur des préconisations. L'opération sera brutalement interrompue par le syndicat mixte au terme de la première étape, le diagnostic proposé [8] étant rejeté sans discussion de fond sur l'état du problème ursin et sur les solutions envisageables. Les réunions de

LE PACTE D'OBJECTIFS DE DÉCEMBRE 1996

Le principe du pacte d'objectifs a été conçu par Henry Ollagnon en 1996, dans le cadre d'un rapport confidentiel. Il le formule dans les termes suivants.

Les options de guerre ou de déficience, de type « double zéro » (du type « zéro piste » ou « zéro ours ») ou de type « simple maximum » (du type « quarante pistes », « 120 ours pyrénéens »), dans lesquelles chacun maximise ses avantages propres et les inconvénients qu'il impose aux autres, apparaissent comme non-optimales. Et, sous des formes différentes, la faveur apparaissait nettement pour des options intégrées de type « multi-objectifs » (du type : « les pistes essentielles sur dix ans / chasse adaptée / exploitation forestière adaptée / quelques jeunes femelles ours sur dix ans // une sécurisation réciproque crédible des hommes et des ours) comme celles qui se dégagent aujourd'hui de la réflexion de l'Institution patrimoniale du Haut-Béarn » (sic).

Concrètement, le pacte d'objectifs prévoit des mesures de sécurité pour les troupeaux, une accélération des dessertes des estives, pour partie par pistes et pour partie par les moyens alternatifs (minitracteurs de montagne), la poursuite des programmes

de coupes forestières et pour ce qui concerne l'ours, le marquage d'un ours pour permettre d'étudier ses déplacements par télémétrie et, surtout, le lâcher expérimental, en 1997, d'une ourse, suivie d'une deuxième en 1998, si « l'intégration de la première ourse s'avère réussie ».

Ce « pacte » reçoit un accueil très mitigé d'acteurs dont aucun n'avait été clairement associé à la décision. L'association des éleveurs et transhumants souligne que les réintroductions ne seront envisageables qu'après la réalisation de toutes les pistes décidées dans le pacte d'objectifs et de celles mentionnées dans les annexes de la charte de 1994. Les chasseurs expriment leur fureur devant le fait accompli et quelques semaines plus tard se retirent définitivement du conseil de gestion patrimoniale. Les associations de protection de la nature, tout en saluant la décision de réintroduction, déclarent qu'elles ne peuvent accepter le « marché » formulé par le pacte d'objectifs : la réalisation d'aménagements qui compromettent l'habitat des derniers ours, contre des lâchers conditionnels. Les élus sont loin d'être unanimes et l'annonce du pacte donnera lieu à de vives passes d'armes politiques.

discussion publique prévues pour en débattre n'auront pas lieu. Les fonds qui leur étaient destinés seront en partie utilisés pour financer, fin 1996, une expertise confidentielle réalisée par Henry Ollagnon [9]. Ce rapport qui n'a pas été communiqué au conseil de gestion patrimoniale (ni, à notre connaissance, au comité syndical) précise et argumente le contenu du « pacte d'objectifs » que le président de l'IPHB fera voter au comité syndical en décembre 1996 et qui constitue le programme d'actions à moyen terme de l'IPHB pour la gestion de l'ours.

Suite au pacte d'objectifs, l'IPHB a proposé, en 1997, un projet de renforcement de la population d'ours. Il était assorti de conditions et, en particulier, de l'exigence de capturer un (ou deux) des 5 ours restants pour l'équiper d'une balise permettant de suivre ses déplacements. Envisagé depuis deux décennies, ce marquage avait toujours été refusé, en raison du risque qu'il comporte pour des animaux déjà en difficulté. Le ministère de l'Environnement n'a donc pas retenu cette condition dans l'autorisation de renforcement de population qu'il délivre en réponse au projet de l'IPHB. De ce fait, et aussi pour manifester son opposition à l'application sur son territoire de la directive

« habitats » (zones natura 2000), l'IPHB a retiré son projet de renforcement et l'on est donc, depuis 1997, dans une situation de blocage dont IPHB et ministère de l'Environnement se renvoient la responsabilité.

Quant aux solutions alternatives en matière d'élevage, pratiquement aucun effort de réflexion, d'études ou de recherche n'a été effectué dans ce sens. L'IPHB a plutôt fonctionné ici comme un frein. C'est ce que montre l'exemple du muletage, l'une des solutions pour descendre les fromages produits sur les estives et approvisionner les bergers sans recourir à la construction de voies carrossables. L'étude de la faisabilité technique, économique, sociale de cette solution, confiée au centre ovin d'Ordiarp (centre technique de la Chambre d'agriculture des Pyrénées Atlantiques et promoteur du programme de desserte routière des estives) a pris plusieurs années de retard. A ce jour, aucun résultat n'a été communiqué aux acteurs intéressés. Cette alternative commence aujourd'hui seulement à être débattue au CGP, suite à la mise en place, sur une petite

échelle, d'une expérience de muletage à l'initiative d'une entreprise locale désireuse de développer ce système, qui reçoit un accueil très favorable de la part des bergers concernés.

Alors, que fait l'IPHB ? Pour ce qui est de l'ours, il assure la continuité des programmes d'action progressivement mis en place depuis 1975. Il réalise ou supervise l'indemnisation des dégâts d'ours, les campagnes de sensibilisation, les études biologiques sur les ours, l'indemnisation des reports de coupes forestières motivés par la présence de l'ours, l'équipement des estives pour la protection des troupeaux contre les dégâts d'ours, etc. Les mesures de protection réglementaires jouent, bon an mal an, leur rôle pour parer aux destructions directes par le fusil. Un ours a été abattu illégalement en 1994, par un chasseur qui a été condamné (c'est la première fois) à une amende sévère. Face à la justice, il n'a reçu qu'un soutien mitigé des élus et de la presse locale. L'unique femelle subsistant en 1995 a donné naissance à trois oursons (en 1995, 1998 et 2000). La population d'ours du Béarn

reste dans le même état précaire, avec selon les comptages du réseau ours brun en septembre 2000, 4 adultes et 1 ourson (peut-être 2).

Pour le reste — et c'est l'essentiel de son activité — l'IPHB poursuit la réalisation, engagée depuis la fin des années 70, d'équipements pastoraux et forestiers. Elle met en œuvre le programme de construction de pistes élaboré par la Direction départementale de l'agriculture et le centre ovin d'Ordiarp en 1991 et repris par la charte en 1993.

Après 6 ans d'activité, il ressort que l'espoir affiché au départ de libérer un véritable gisement d'innovations en confiant la responsabilité aux « acteurs locaux » ne s'est pas concrétisé. L'IPHB n'est toujours pas en mesure de concevoir et de mettre en œuvre un plan cohérent et crédible pour une conservation durable de la population d'ours du Haut-Béarn.

C'est que le diagnostic, posé par l'audit de 1991, était tronqué : les difficultés auxquelles se heurte la gestion de l'ours ne sont pas tant liées à des règles relationnelles inappropriées qu'aux résistances actives que des groupes de pression — dont l'influence domine aujourd'hui au sein de

Les quelques avancées enregistrées en matière d'ours dans le Haut-Béarn sont-elles le prélude à une telle gestion intégrée, ou seulement quelques concessions transitoires, le temps que meurent les derniers ours ?

l'IPHB — opposent à des changements indispensables dans leurs activités.

L'IPHB : beaucoup de réaction anti- environnementale, un peu d'intégration de l'environnement

Le développement
au niveau mondial
de nouvelles formes
de réaction
anti-environnementale

Dans son livre *Green Backlash* [10], Andrew Rowell dresse, à partir de nombreux exemples, une synthèse des mouvements de réaction anti-environnementale dans le monde, et décrit les méthodes utilisées par les acteurs qui combattent la protection de l'environnement. On en retrouve les traits essentiels dans la situation Haut-Béarnaise.

En Béarn, les années 1990 et 1991 ont vu culminer une réaction anti-environnementale frontale : manifestations contre la protection de l'ours et de son milieu, menaces de mort adressées à des experts, à des fonctionnaires. Ces formes

d'opposition ne peuvent être considérées comme des aberrations isolées. Les élus étaient en tête des manifestations. Et lors du procès des auteurs de menaces, identifiés

par la gendarmerie, ils sont venus apporter leur soutien aux accusés.

Mais, dans son ouvrage, Rowell constate que le début des années 90 voit de plus en

LE SCHÉMA-TYPE DE LA RHÉTORIQUE ANTI-ENVIRONNEMENTALE DES ANNÉES 90

Ce discours est articulé autour de quatre volets. Il commence par installer les populations locales dans la position de victimes et les protecteurs de l'environnement en position de persécuteurs, faisant porter à ces derniers toute la responsabilité des problèmes sociaux et économiques rencontrés par les populations rurales. Puis il s'attache à récuser les constats scientifiques et à déconsidérer les experts.

Ensuite, il propose un concept « nouveau » de gestion des ressources.

Aux Etats-Unis, par exemple, le « partage » (share), qui consiste à partager les espaces protégés avec les acteurs qui veulent les exploiter économiquement, ou l'utilisation rationnelle (wise use), qui revient à ne

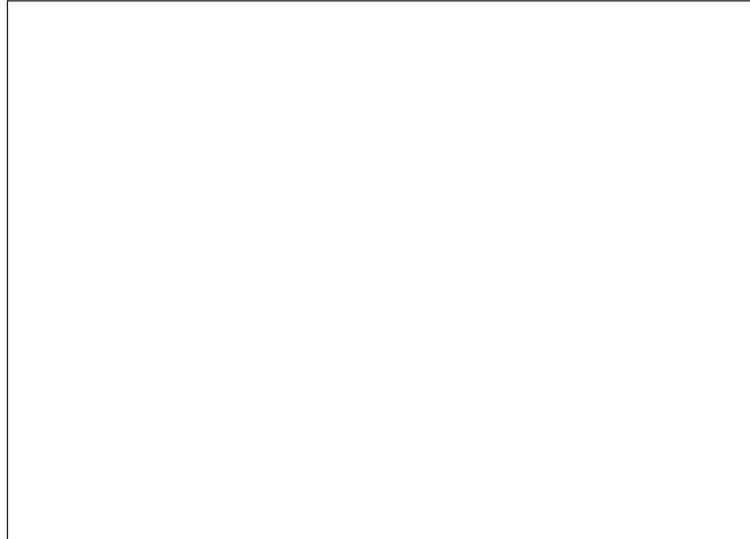
pas laisser des ressources économiques se perdre pour des motifs de protection de l'environnement. Ces concepts sont affichés comme « éclairés » dans la mesure où ils reposent sur un principe auquel il est difficile de s'opposer, et « équilibrés » en ce sens qu'ils considèrent la poursuite de la dégradation de l'écosystème à un rythme raisonnable comme le bon compromis entre ceux qui veulent stabiliser la situation de conservation et ceux qui veulent continuer à exploiter ou transformer les écosystèmes concernés. Sur cette base, enfin, les partisans d'une politique claire de conservation, qui rende compte de ses résultats, sont présentés comme des extrémistes auxquels on attribue souvent des visées cachées, marxistes ou mondialistes, par exemple.

(d'après A. Rowell)

plus ces oppositions ouvertes à la protection de l'environnement remplacées par des « stratégies de subversion du mouvement environnemental » dont il résume ainsi les grandes lignes. D'abord, les opposants à la conservation consultent des firmes de relations publiques spécialisées pour les aider à sortir de leur attitude d'opposition trop fruste. Elles élaborent pour eux un discours (voir encadré 16) qui conforte leur position tout en étant « environnementalement correct » dans sa formulation. Dès lors, ils se proclament eux-mêmes les « vrais protecteurs » de l'environnement. Ils créent, dans ce but, des organisations spécifiques (associations, fondations, ...) qu'ils contrôlent et qui portent un nom très environnemental.

L'IPHB : un dispositif de réaction anti-environnementale

On retrouve cette stratégie, et la rhétorique qui la fonde, au centre de la genèse et du fonctionnement de l'IPHB. Elles sont apparentes dès la création, en 1990, du « comité intervalléen pour la sauvegarde de l'ours et de la faune pyrénéenne dans leur environnement », qui formule ainsi sa raison d'être : « à la fois [...] réagir à l'action excessive des



L'unique femelle subsistant en 1995, a donné naissance à 3 oursons (en 1995, 1998 et 2000). La population d'ours du Béarn reste dans un état précaire (4 adultes et 1 ou 2 oursons).

AUSLOOS (Henry Bios)

« protecteurs de la nature » et [...] répondre au besoin de « gestion intégrée » de la zone à ours » [11]. Les interventions d'Henry Ollagnon apportent aux « réticents » locaux un appui professionnel pour monter l'IPHB et, surtout, pour mettre au point une rhétorique anti-environnementale adaptée à la situation. Dans son discours comme dans celui de l'IPHB, on retrouve tous les points clés identifiés par Rowell.

● Les valléens sont activement installés dans le rôle de victimes : « ... Il est vrai que l'ours a fait beaucoup souffrir les vallées » [12] ; ou encore : « ... La protection de l'ours a été pendant de nombreuses années un facteur de blocage du développement des vallées » [13].

● Des incertitudes, sans portée significative pour l'action, sont montées en épingle pour récuser les bases scientifiques et techniques fournies par des années de recherches : « Combien y-a-t-il réellement d'ours ? 6 ou plus ? Combien y-a-t-il effectivement de femelles ? Que cache vraiment ce déficit d'information ? » [14].

● La « gestion patrimoniale » est présentée comme un concept nouveau rendant obsolètes les difficultés bien réelles sur lesquelles a buté — et en réalité bute encore — la protection de l'ours. En pratique, elle ne correspond qu'à un affichage : on rebaptise, par exemple, « patrimonialisation de l'ourson » des actions classiques de nourrissage des animaux et de sensibilisation du public, ou « conseil de gestion

patrimoniale » la commission consultative extra-syndicale.

- Le compromis bancal du pacte d'objectif — un ou deux ours supplémentaires contre la poursuite du programme de pistes — présenté comme une solution « équilibrée ».

- Les responsables et les mouvements environnementaux sont relégués au rôle d'urbains extrémistes et ignorants des « réalités locales », masquant sous leur discours écologique leurs visées réelles, à savoir le renforcement du centralisme « parisien » ou « bruxellois ». Le plaidoyer suivant de Jean Lassalle [15], le président de l'IPHB, illustre bien ce thème : « ... La charte [...] mettait fin à la longue et difficile bataille qu'il nous a fallu livrer pour faire face à la vaste entreprise de confiscation de nos territoires et desserrer l'étreinte d'une mise en accusation violente sous prétexte que nous abritions encore chez nous les derniers ours des Pyrénées [...] contre toute attente, nous, habitants d'un petit pays accroché à la montagne, nous l'avons emporté face à des forces qui nous étaient mille fois supérieures : l'Etat et l'administration centrale, les lobbies ont dû plier... ».

Derrière ce tir de barrage rhétorique, les mécanismes de

financement, les rapports de force et les personnes sur qui repose la résistance au changement en faveur d'une gestion plus écologique de l'ours et des milieux ont très peu changé. L'Etat et la Commission européenne sont encore les principaux financeurs (environ 60 %). L'essentiel des budgets (plus de 60 %) va à la réalisation d'équipements pastoraux et forestiers (mise aux normes des installations d'élevage, construction de pistes pastorales et forestières carrossables). Moins de 10 % vont à des actions en faveur de l'ours. L'équipe technique du syndicat mixte ne possède aucune compétence particulière, ni en écologie, ni pour la recherche de solutions alternatives de développement. Elle est diri-

gée par l'ancien responsable du centre ovin d'Ordarp, auteur du plan de desserte de la montagne par voies carrossables, dont la mise en œuvre continue sous l'égide de l'IPHB. Les élus qui ont mené la résistance frontale de la fin des années 80 sont toujours à la tête du syndicat mixte. La pression politique qui s'exerce sur eux est toujours très forte, dans des cantons où le score du parti anti-

environnemental « Chasse Pêche Nature Traditions » oscille entre 20 et 40 % aux élections régionales. Au sein du conseil de gestion patrimoniale les « porte-parole » de la conservation de l'ours, deux associatifs, un ingénieur de la Diren et un technicien de l'ONC ne sont que quatre sur plus de trente personnes.

Ce qui n'exclut pas de modestes avancées

Le fait que la réaction anti-environnementale soit le fil conducteur principal de la genèse et du fonctionnement de l'IPHB au cours des 10 dernières années ne doit pas faire oublier des avancées modestes, mais réelles. On peut apprécier ainsi le fait que

Le fait que la réaction anti-environnementale soit le fil conducteur principal de la genèse et du fonctionnement de l'IPHB au cours des 10 dernières années ne doit pas faire oublier des avancées modestes, mais réelles.

l'IPHB a repris à son compte une partie du travail de sensibilisation sur le thème de l'ours. On a pu constater aussi une certaine « réhabilitation » de deux experts locaux, qui participent aujourd'hui au travail de l'Institution. Les interminables réunions du conseil de gestion patrimoniale représentent également, pour les associations qui y participent, un certain progrès par rapport à la situation antérieure où il leur était

très difficile aussi bien de faire écouter leur point de vue aux acteurs des filières économiques, que d'obtenir des informations sur les projets de ces derniers. Enfin, si l'IPHB n'a pas changé des orientations de développement globalement défavorables à l'ours, elle a poursuivi les efforts des années 80 pour prendre des précautions dans leur mise en œuvre : programme de pistes ralenti par la lourdeur de la concertation, modalités de réalisation des pistes parfois modifiées après négociation, adaptations locales de la conduite de l'exploitation forestière, etc.

Quelles perspectives d'aller vers une gestion intégrée de l'ours et de son milieu ?

La stratégie de l'IPHB repose sur un exercice d'équilibriste : poursuivre des modes d'équipement et d'usage de la montagne défavorables à la conservation de l'ours, tout en donnant des gages aux acteurs environnementaux (ministère chargé de l'Environnement, Fiep, Sepanso (2)), pour qu'ils cautionnent ces orientations

du développement par leur participation au financement et au conseil de gestion patrimoniale. Ce positionnement n'offre à aucun des deux camps de perspectives satisfaisantes à moyen terme. Avec les années qui passent, la tension monte.

Dans le dossier de l'ours, comme le plus souvent en matière d'environnement, il est indispensable de mettre en place une gestion intégrée, c'est-à-dire qui conduise les acteurs à prendre en charge eux-mêmes les changements et les actions nécessaires pour régler le problème de manière durable. Mais les quelques avancées enregist-

trées en matière d'ours dans le Haut-Béarn sont-elles le prélude à une telle gestion intégrée, ou seulement quelques concessions transitoires, le temps que meurent les derniers ours ? Les groupes de pression agricoles, cynégétiques, forestiers utiliseront-ils leur leadership au sein de l'IPHB pour prendre à leur charge le dossier de l'ours, ou pour l'enterrer ?

Dès lors qu'il s'agit d'assurer la conservation d'une population viable d'ours, la discussion sur ces perspectives devrait s'ap-

puyer sur quatre repères. Les deux premiers concernent les résultats de l'action, les changements concrets observables, les deux derniers portent sur le fonctionnement des instances de décision.

● Entame-t-on ou non une amélioration nette de l'état de conservation de la population d'ours ? Il ne suffit pas de ralentir la dégradation des milieux, par exemple en

La stratégie de l'IPHB repose sur un exercice d'équilibriste : poursuivre des modes d'équipement et d'usage de la montagne défavorables à la conservation de l'ours, tout en donnant des gages aux acteurs environnementaux pour qu'ils cautionnent ces orientations.

construisant une nouvelle piste en zone sensible, mais de la façon la moins nuisante possible (itinéraire, réglementation,...). Il s'agit bien d'arrêter de créer de nouvelles nuisances et de supprimer cer-

taines de celles qui existent déjà : par exemple, fermer des routes en montagnes comme cela se fait dans d'autres pays. Le renforcement de la population est également une condition *sine qua non* pour ouvrir des perspectives.

● Assiste-t-on, dans les actions de développement agricole, forestières, et dans les pratiques cynégétiques, à des réorientations (techniques, économiques, organisationnelles) suffisantes pour rendre de plus en plus facile et

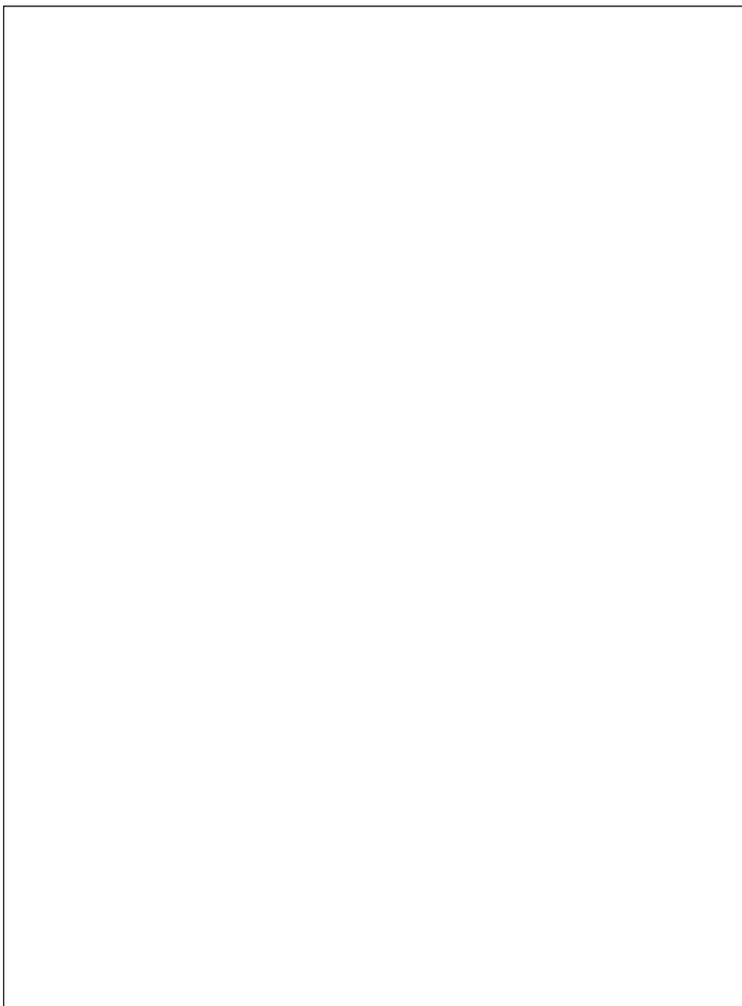
durable la cohabitation avec l'ours ?

● Quelle place est-elle faite dans les instances de décision aux acteurs mobilisés en faveur de la conservation de l'ours ? La situation actuelle ne paraît ni adaptée, ni viable à terme. Leur présence au sein du CGP réduite à seulement trois personnes, compétentes mais enfermées dans un rôle

consultatif ultra-minoritaire, ne reflète pas l'importance et la diversité de la demande d'ours dans la société. En plaçant ces personnes, pour chaque décision, devant le dilemme immédiat entre accepter le compromis pour éviter le pire ou partir, elle ne permet pas que s'instaure, au sein de l'IPHB, une véritable négociation pour le moyen et long termes.

● Dans quelle mesure les modes de débat, de décision et d'évaluation adoptés permettent-ils au public et aux acteurs extérieurs intéressés, que ce soit localement ou au plan national, d'être informés et de participer ? Le fonctionnement actuel de l'IPHB revient à confiner débat, discussion et évaluation dans l'enceinte close du conseil de gestion patrimoniale. Ce mode de discussion était peut-être transitoirement acceptable en 1993, pour aider à sortir de la crise aiguë de 1991. Dix ans après, il revient à entretenir artificiellement un état de siège permanent, qui fait le lit de la réaction anti-environnementale au sein de l'IPHB.

Ce dernier point, faire sortir le débat de l'enceinte close où on l'a laissé enfermer est particulièrement fondamental et conditionne les trois précédents. Sans un débat ouvert, où s'évalueront l'état de conservation de l'ours, les orientations agricoles, forestières et cynégétiques, la place faite à la demande d'ours dans les processus de décision ? Les perspectives d'une gestion intégrée de l'ours et de son habitat sont aujourd'hui suspendues à l'ouverture d'un débat critique et public, et non pas à l'institutionnalisation du conciliabule, dont l'expérience de l'IPHB a montré les limites.



SCHULZ (Cerhard BIOS)

Les difficultés auxquelles se heurte la gestion de l'ours, sont liées aux résistances actives, que des groupes de pression opposent à des changements indispensables dans leurs activités.

Sur un plan plus général, cette expérience n'est pas, à elle seule, représentative des multiples dispositifs innovants de concertation qui se sont développés en France dans la dernière décennie. Elle montre simplement qu'il ne suffit pas d'adopter des procédures et un vocabulaire « environnementalement corrects » pour déboucher sur une gestion intégrée de l'environnement. Une analyse fine des fonctionnements réels de ces dispositifs, et des actions sur lesquelles ils débouchent, est indispensable pour les évaluer et les améliorer.

Notes

(1) Il s'agit ici des derniers ours bruns « indigènes » des Pyrénées, dans le Haut Béarn (Pyrénées-Atlantiques). Entre-temps, un nouveau volet du dossier « ours » a été ouvert dans les Pyrénées centrales et a été l'objet d'une intense couverture médiatique, avec notamment le lâcher de trois ours « slovènes » à partir de 1997, la mort de l'un d'eux tué par un chasseur, l'amendement « Bonrepaux » demandant en 2000 la recapture de ces ours et de leurs descendants. Ce volet échappe au sujet traité ici.

(2) Il s'agit de deux associations de protection de l'environnement : le Fonds d'intervention éco pastoral et la Société pour l'étude et la protection de la nature dans le Sud-Ouest, branche régionale de France Nature Environnement.

Bibliographie

[1] • « Une approche patrimoniale de la gestion de la qualité : une application à la nature et au vivant » ; Thèse de doctorat en sciences économiques, Université Paris I, décembre 1998, (exemplaire de soutenance, 552 p.)

[2] • Voir par exemple : Jean Lassalle ; « L'Institution patrimoniale du Haut-Béarn : une structure adaptée à un problème complexe de gestion du territoire » ; Sol et Civilisation, numéro 6, août 1997.

[3] • Cela ressort à la fois du succès que rencontrent les nombreux articles de presse sur ce thème et de résultats de sondages qui mettent l'ours en tête de la liste des animaux à protéger (« Les Français et l'environnement » ; Ifen, Orléans, 1997).

[4] • On en trouvera un récit vivant dans le livre de Claude Dendaletche, « La cause de l'ours » ; Le sang de la terre ; 1993.

[5] • Sur ce point, voir l'expertise de Christopher Servheen dans « Etat des lieux de la population ursine et de son habitat dans le Haut-Béarn – stratégies de conservation et de renforcement éventuel » ; AscA (Poux X., Dubien D.) et Servheen C. / Institution patrimoniale du Haut-Béarn ; rapport de première phase, 1996.

[6] • « Audit patrimonial de la gestion de l'ours et de son environnement dans les vallées d'Aspe, d'Ossau et de Baretous » ; Comité intervalléen pour la sauvegarde de l'ours et de la faune et de leur environnement/Institut national agronomique Paris-Grignon ; 1991.

[7] • Par exemple dans « Sol et civilisation » ; lettre numéro 3, août 1996.

[8] • — voir référence du rapport note [5] —.

[9] • « Mise en œuvre opérationnelle de la charte de développement

durable et de protection de l'ours des vallées d'Aspe, d'Ossau, et de Baretous — convention d'assistance technique — rapport d'exécution » ; Henry Ollagnon; Institution patrimoniale du Haut-Béarn, Institut national agronomique Paris-Grignon ; 1996. Une autre partie des fonds sera utilisée pour financer, dans le cadre de l'association « Sol et Civilisation », la promotion de l'Institution patrimoniale du Haut-Béarn comme « structure adaptée à un problème complexe de gestion d'un territoire ». Dans les deux cas, cette utilisation des fonds LIFE a été contestée par la Commission de Bruxelles et fait aujourd'hui l'objet d'un contentieux.

[10] • « Green backlash - global subversion of the environmental movement » ; Routledge, Londres, 1996.

[11] • « Propositions de mesures immédiates en faveur de l'ours brun dans les Pyrénées Atlantiques, et de structures locales pour en assurer l'application avec l'appui des services de l'Etat » ; Comité intervalléen pour la sauvegarde de l'ours et de la faune pyrénéenne dans leur environnement, 26 juillet 1990.

[12] • Henry Ollagnon, rapport cité note [8].

[13] • Henry Ollagnon, dans « Charte de développement durable des vallées d'Aspe, d'Ossau et de Baretous et de protection de l'ours : projet de fondation patrimoniale — rapport final » ; Institution patrimoniale du Haut-Béarn, Institut national agronomique Paris-Grignon, 1998.

[14] • « L'ours : ça se trouble à nouveau... » ; La lettre de l'Institution patrimoniale du Haut-Béarn, n° 4, août 2000.

[15] • — dans « La lettre de l'Institution patrimoniale », numéro (2), 1998 —.