

Comment renouveler une ambition collective sur l'avenir de la montagne ?

ADOPTE PAR LES MEMBRES DU CONSEIL DE DIRECTION



Conseil de Développement du Pays Basque
Ipar Euskal Herriko Garapen Kontseilua



PREAMBULE

20 ans de mobilisation des acteurs de la Montagne

Depuis la fin des années 1990, la montagne basque est confrontée à de profondes mutations qui la fragilisent. L'affaiblissement des activités agricoles et sylvicoles ainsi que le développement croissant des activités touristiques et de loisirs posent la question de la cohabitation et de l'équilibre entre activités et entre usager-es de la montagne : avec des enjeux de vitalité démographique et économique, avec des enjeux d'entretien de l'espace et de sécurité des personnes si la déprise agricole s'accroît.

Dans le contexte de l'accident d'écobuage d'Esterencuby¹, **le CDPB est saisi par les acteur-rices, rend un Avis en 2003²** dans lequel il pose les grands défis à relever et certaines préconisations (guide des usages, charte...). Le projet de territoire Pays Basque 2020 est l'occasion pour les Commissions syndicales de vallée – gestionnaires en « bien commun » de plus de 45 000 hectares de la montagne basque – d'apporter leur contribution pour aller vers une **Charte de développement durable de la montagne basque³**. Réunies en association, Euskal Herriko Mendi Elkargoen Batasuna (EHMEB) lance ce travail de la Charte dès **2007** en lien avec le Conseil des élus et le Conseil de développement et avec le concours des Communautés de communes.

Le Conseil des élus est chargé de mobiliser les crédits européens Feader pour soutenir les projets en phase avec cette Charte. Ce 1^{er} programme **Leader montagne (2009-2013)⁴** est suivi d'un second **(2014-2020)⁵**, un programme repris en pilotage en 2017 par la nouvelle Communauté d'agglomération. Le comité de programmation Leader, dont est membre le CDPB, est devenu un espace de partage important autour de l'analyse des candidatures aux aides.

En **2014**, les acteurs ont actualisé « **projet de territoire montagne basque** » pour prioriser les axes d'intervention du Leader. Un volet gouvernance de la montagne permet d'engager la réflexion et amène à privilégier un scénario de création de PNR (Parc Naturel Régional). Après le feu vert de la Région et de la Préfecture de région, **l'étude d'opportunité et de faisabilité d'un PNR⁶** est menée et aboutit au dépôt de candidature mi-2018⁷. Cette candidature est examinée et approuvée en 2019 par la Préfecture de Région et le Conseil régional.

¹ https://www.lemonde.fr/archives/article/2002/05/16/ecobuage-deux-bergers-comparaissent-pour-le-drame-d-esterencuby_4241500_1819218.html

² « Concilier l'agropastoralisme, la forêt et les activités de loisirs dans la montagne basque », CDPB (2003) – [avis complet](#) et [synthèse](#)

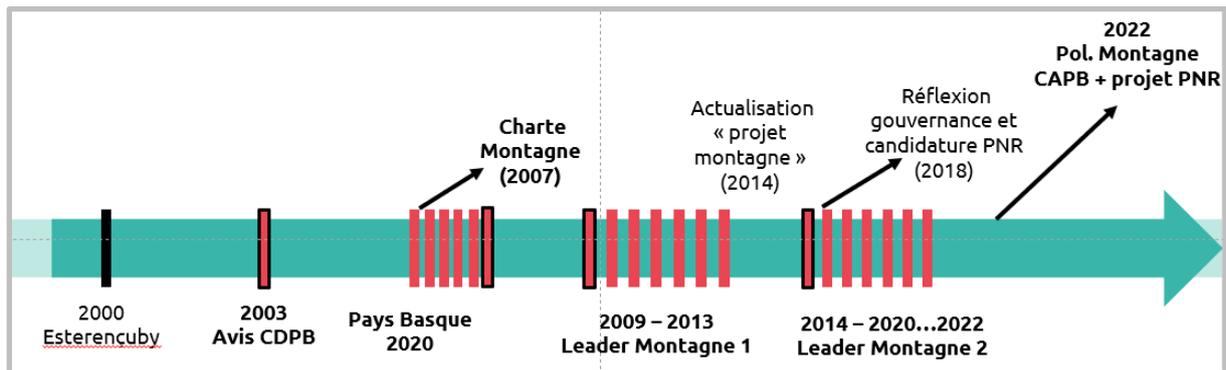
³ « Charte de développement durable de la montagne basque », [version intégrale](#) et [version courte](#)

⁴ [Bilan Leader-Montagne 2009-2013](#)

⁵ Programme prolongé jusqu'à fin 2022, [première évaluation de janvier 2022](#)

⁶ [Diagnostic thématique](#), Projet de PNR (2018)

⁷ Projet de PNR, [Dossier d'opportunité](#) (2018)



Avant le lancement du projet de PNR, la CAPB a souhaité définir sa politique montagne, pour se doter d'un cadre de références chapeautant différents volets opérationnels : le PNR, les aides aux projets à la suite de Leader, le guide des bonnes pratiques, etc.

La Communauté d'agglomération a sollicité le CDPB pour lui apporter une première contribution dès cet été. Pour ce faire, le CDPB a mené trois types de travaux :

- **un travail de capitalisation de ses propres travaux** menés ces cinq dernières années, dans lesquels se nichent des enjeux en lien avec la montagne ;
- **un débat en plénière**, organisé le 25 juin 2022, ouvert aux membres du Conseil de développement, afin d'ouvrir un espace d'expression très libre sur le vécu et les représentations de la montagne, des approches à la fois très concrètes et sensibles. Ce premier rendez-vous a mobilisé **une cinquantaine de personnes** : quatre grandes questions ont été proposées débat, introduites par des interviews réalisées par Aldudarrak Bideo⁸ auprès d'acteur-rices de la montagne ou de citoyen-nes, et le témoignage en plénière **d'une dizaine de personnalités** agissant dans le territoire montagne (bergère, paysans, guides de randonnée, chasseur, artiste, animateurs environnement...);
- un échange lors **du Conseil de direction** du 19 juillet 2022 autour d'une première version de cet avis.

⁸ Réalisées dans le cadre de la réflexion sur le PNR et mises à disposition par la CAPB au CDPB pour l'animation de la plénière.



PREMIERE PARTIE

Réaffirmer les valeurs d'une montagne « à taille humaine »

La dimension humaine de la montagne au Pays Basque a été l'idée directrice du débat du 25 juin 2022. Caractéristique du territoire, elle est illustrée ci-après à travers les principales idées exprimées par les acteur·rices présent·es.

Une montagne accessible, habitée et pratiquée

Les échanges ont confirmé deux principales particularités des montagnes basques : **elles sont très accessibles**, et **il y a de la vie jusqu'au sommet** – les troupeaux, les bergers et bergères sont partout. L'espace étant occupé par différentes activités, les montagnes basques se montrent à la fois accessibles et ouvertes, et au contraire de la montagne qui commence en Béarn elles sont qualifiées d'**utiles** car elles représentent une ressource.

Et qui dit vivant, dit mouvant : « **Je ne connais que ma montagne, mais pas tous les sommets que je vois en face, je me dis que ce doit être différent : une autre identité ? un autre fromage ? L'air n'est jamais le même, tout comme l'exposition ou la végétation... un autre environnement fait un autre lait !** »

Une montagne vivante, l'âme du Pays Basque

La montagne en Pays Basque fait partie de la culture, du patrimoine : « **ce sont nos racines** » ont rappelé les participant·es au débat, soulignant que **la toponymie** reflète cette histoire et la place de la montagne dans les représentations collectives. D'ailleurs, « **pas une seule fois le mot Pyrénées n'a été utilisé** » pour parler de la montagne lors du débat. Or, le caractère vivant de cette montagne et de cette culture montagnarde sont rarement intégrés aux discussions, alors qu'il faudrait les transmettre « **aux gens d'ici ou aux touristes** ».

Ce concept de « **montagne vivante** » est pourtant fréquemment revenu dans la bouche des participant·es ou des personnes interviewées dans le cadre de ce débat : un espace avec son propre rythme, sa propre sensibilité. Pour les un·es la montagne est un outil de travail, pour les autres elle est par nature un lieu de ressourcement où on s'élève, on s'éloigne du bruit du monde.

« **Pour moi elle a comme une âme, elle est comme un immense espace, quelque chose de sensible** ». En entrant dans la montagne, on entre dans un autre monde – avec des bruits de rivières, d'animaux derrière lesquels on décèle ceux des humains – on parle de sa « **douceur** » : certain·es s'y sentent accueilli·es, protégé·es, elle représente « **la paix** » en comparaison à l'océan ; d'autres rappellent qu'elle peut aussi être agitée, difficile ; c'est également un espace où l'on ne ressent pas les frontières entre les territoires. C'est un lieu



qui dégage une énergie tellurique particulière, une aura : « **ce n'est pas pour rien si nos ancêtres étaient déjà là avant les Homo Sapiens** », « **monter en montagne, c'est descendre en soi-même** ».

Cette approche sensible, comme **un objet culturel majeur pour l'identité du Pays Basque**, n'enlève rien à des approches différenciées, entre celles et ceux qui font de la montagne leur espace de loisirs et celles et ceux pour qui elle est avant tout un outil de travail. Tou·tes estiment que la montagne est un **espace-ressources** (qu'elles soient donc matérielles ou immatérielles), dont la « fermeture » entraînerait la perte de cette identité si particulière. Dans ce cadre, un participant a insisté sur le fait que l'éleveur, en tant qu'acteur ayant un impact visible sur la montagne (notamment en matière d'entretien) est « **l'espèce prioritaire à protéger** ».

En intégrant une approche sensible et culturelle de la montagne, le débat a montré que les différences de points de vue entre les participant·es ne se portaient non pas sur le projet qu'ils peuvent avoir pour la montagne, mais plutôt sur la façon dont ils la regardent, leur propre trajectoire personnelle et expérience (de vie) de la montagne.

La montagne est apparue comme **une façon de faire société**, de partager des valeurs et des attentions qui doit réunir tou·tes les habitant·es du Pays Basque : des plus hauts pâturages jusqu'aux villes, au littoral. Car « **la montagne commence là où elle n'est pas** » et les montagnes sont omniprésentes, ont rappelé les participant·es : au quotidien, défiant le regard qui se pose vers le Sud depuis les côtes landaises, accrochées aux fenêtres et à l'horizon des habitant·es de la côte comme autant de totems et repères essentiels, agrémentant les assiettes des habitant·es et visiteur·euses du Pays Basque.

Un devoir de respect pour garantir « bien commun » et droits d'accès

La question de **la liberté en montagne** est apparue épineuse, lorsqu'elle conduit à de mauvais comportements ou au contraire lorsqu'elle est frustrée – car comme pour la mer, son usage ne pourrait pas être approprié. Certain·es participant·es, notamment parmi les professionnel·les agricoles, ont remis en question la définition d'une montagne qui serait **un seul espace de liberté**. Peut-on dire qu'elle appartient à tout le monde tout en étant en gestion privée ? Ils·elles ont rappelé que dans leur cas elle est avant tout un outil de travail, et qu'elle est gérée par des propriétés collectives ou privées. « **Moi la montagne c'est la continuité de mon exploitation. Je ne peux pas accepter qu'on dise que la montagne est un espace de liberté sur lequel on peut faire n'importe quoi. La montagne est un lieu privé, ou qui appartient aux communes ou aux syndicats** ».

Exprimer que la montagne est un « espace de liberté » ne reviendrait pas à en exiger un « droit d'accès ; si ses propriétaires, quels qu'ils soient, en ouvrent l'accès, sa pratique s'accompagne d'un consensus sur la nécessité d'en respecter les codes, notamment pour les troupeaux ; elle est par conséquent liée à un important travail de transmission et de pédagogie.



Un autre point corollaire a ainsi été abordé : **s'il y a toujours un propriétaire quelque part, est-ce lui-elle qui décide si le lieu est ouvert ou fermé ?** Comment choisir le chemin à ouvrir – pourquoi, comment ? Comment réagir face à la fermeture d'un chemin par une personne privée ? Il est toujours possible de définir des règles et d'ouvrir des possibilités si **des espaces de discussion** ou des lieux de régulation existent et définissent la façon dont les échanges peuvent avoir lieu.

La liberté face à cet espace, dont l'ambivalence vient qu'il est à la fois vécu comme un outil de travail ou un lieu public, demande donc à être cadrée pour que chacun-e y trouve sa place, sans entrer en opposition avec les autres. **Le respect**, de la montagne – car « **en montagne, on n'est rien du tout** », et de ses usager-es – ces dernier-es ayant souvent plusieurs pratiques de la montagne, a été répété à plusieurs reprises, tout comme la notion de **responsabilité** a elle aussi été invoquée.

L'ambivalence de la montagne est à nouveau incarnée par le fait qu'elle relève à la fois de **l'intime, de l'individu** (le rapport qu'on tisse avec elle) et **du sociétal, du collectif** (le projet qu'on souhaite pour elle). Il s'agit de développer le « penser commun » dans les travaux que l'on mène. Les débats ont ainsi abordé le concept de **communs**, c'est-à-dire la **gestion collective de ressources** – matérielles ou immatérielles, visibles ou non visibles – **par les usager-es**, et **la prise en compte de toutes les catégories d'usager-es**, voire de tous les habitant-es du territoire – quelles que soient leurs altitudes, pour éviter des communs hiérarchisés. Au cours des échanges, il est apparu que la notion de « bien commun » s'entend comme une **approche partagée des valeurs et de l'esprit de la montagne**.



SECONDE PARTIE

Actualiser et requestionner les grands défis de la montagne de demain

Il est proposé dans cette seconde partie de passer en revue les quatre grands axes de travail qui ont rassemblé les acteurs de la montagne depuis vingt ans :

- un **rappel des axes d'intervention** définis dans les réflexions stratégiques (Charte, projet PNR...) et dans les programmes de soutien aux projets (1^{er} et 2^{ème} Leader)
- des **enjeux identifiés par le CDPB** en passant en revue **les avis produits ces dernières années** et en reprenant **les grandes idées exprimées** lors du débat en plénière du 25 juin 2022.

PERENNISATION DES ACTIVITES AGROPASTORALES ET FORESTIERES

RAPPEL DES AXES D'INTERVENTION

LES PRIORITES D' ACTIONS

SOUTIEN A LA TRANSHUMANCE
DANS LES ESTIVES,

VALORISATION ECONOMIQUE
DES PRODUITS,

EQUIPEMENTS,

RENFORCEMENT FONCTION
ECONOMIQUE DE LA FORET

LES DEFIS A RELEVER

- **Viabilité économique et sociale** : revenus, aides, accompagnement, besoins en main d'œuvre.
- **Diversification agricole**, commercialisation des produits.
- **Pluri-activité et coopérations économiques** : agricole et hébergement touristique.
- **Relève** : attractivité des métiers, installation, bergers sans terre / HCF.
- **Gestion des espaces et appui à l'activité agropastorale** : équipements, entretien zones intermédiaires, haies de montagne, reboisement, alimentation en eau...
- **Anticipation de l'évolution climatique**, fermeture des paysages, disparition du petit bâti pastoral (bordes, cayolars, cromlechs...).

DES ENJEUX IDENTIFIES PAR LE CDPB

DANS LES DERNIERS TRAVAUX DU CDPB

Dans sa contribution au Projet de territoire (2019)⁹, le CDPB avait mis l'accent sur la nécessité de doter le Pays Basque d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, pour anticiper les mutations économiques et sociales. Ce défi est à relever

⁹ « [Quel dess\(e\)in pour le territoire ? Le projet de société basque en jeu](#) », CDPB (2019)



spécifiquement pour le territoire de montagne, dont les **besoins humains sont importants, tant en termes de main d'œuvre que d'organisation du travail** (groupement employeurs pour les salarié-es...), mais aussi bien au-delà **pour anticiper l'évolution importante des métiers et des compétences**.

Dans le cadre des réflexions du CDPB sur l'aménagement du territoire¹⁰, les participant-es ont rappelé le **rôle économique structurant des activités agricoles** et de toutes celles qui leur sont liées (transformation, distribution, consommation...) : « **Sans l'agriculture, il n'y a presque plus rien !** »

Ils ont également mis l'accent sur les **différentes fonctions assurées par l'activité agricole**, au-delà de la production alimentaire. Au premier rang de ces fonctions complémentaires figure l'entretien des paysages du Pays Basque intérieur bénéfique à la qualité du cadre de vie et à d'autres activités (entretien des chemins de randonnée et chemins ruraux, notamment dans les espaces de montagne). Cet entretien matériel de l'espace se conjugue aussi avec l'entretien d'un patrimoine immatériel local, d'une identité et de pratiques culturelles collectives : une fonction sociale de l'agriculture dans ces territoires, voire symbolique (la montagne est habitée et investie « depuis toujours » par l'activité agropastorale...).

Cette réflexion a été poursuivie dans le cadre de la contribution du CDPB à la stratégie tourisme¹¹. Les acteurs de la montagne ont notamment été identifiés pour assurer une **fonction d'éducation et de transmission des bonnes pratiques en montagne** (agritourisme, éleveurs-médiateurs dans les massifs...), à condition :

- de valoriser et financer cette mobilisation des acteurs comme un activité complémentaire,
- de l'organiser (assurer une animation territoriale, proposer des services mutualisés...).

LORS DE LA PLENIERE DU 25 JUIN 2022

La montagne comme « outil de travail » pour les éleveur-euses

Les échanges ont rappelé que la montagne basque est un **support de travail** pour de nombreux-euses acteur-rices. Si les images d'archives des années 90 diffusées au cours des échanges s'inquiétaient de voir « **trop d'animaux et pas assez de pâturage** », il en va différemment aujourd'hui. Pour des raisons aussi bien économiques qu'environnementales, les pratiques ont évolué : le nombre de bêtes est en baisse, quand certains systèmes d'élevage se sont intensifiés, « **les troupeaux ont doublé pour avoir le même revenu** », et les saisons de pâturages dans la montagne sont désormais plus courtes.

¹⁰ [« Contribution au Projet stratégique d'aménagement \(P.A.S\) du SCoT Pays Basque-Seignanx : De la géographie des modes de vie au Projet stratégique d'aménagement », CDPB \(2021\)](#)

¹¹ [« Vers un tourisme qui profite au territoire : quelles orientations pour le modèle touristique au Pays Basque ? », CDPB \(2022\)](#)



Utiliser la montagne pour profiter d'une herbe, ressource naturelle offerte, coûte cher en investissement comme en contrainte.

« **Il y a désormais moins de brebis, davantage de fougères et économiquement c'est plus difficile** ».

« **Choisir un système en profitant de l'herbe, qui ne coûte rien, ça coûte cher. Ça implique d'avoir deux outils – deux sites de production, en bas et en haut de la montagne.** »

Ces investissements sont pensés pour **un temps long**, dans une dynamique de transmission, et accompagnent également les jeunes et nouveaux-elles paysan·nes qui viennent investir la montagne.

« **Avant, les bergers sans terre, c'étaient des rudes, des célibataires, etc. Aujourd'hui je vois des personnes qui veulent investir en couple, avec des enfants¹².** »

Les éleveur·euses et paysan·nes présent·es (dont certain·es sont très dépendant·es de la Politique Agricole Commune) ont témoigné de leurs difficultés pour vivre du fruit de leur travail, lequel contribue pourtant à entretenir la montagne, à la rendre accessible, y compris aux visiteur·euses. **Leur activité se nourrit autant des aménités environnementales de la montagne qu'elle les nourrirait.** Comment les aider ?

« **Le pastoralisme favorise la diversité, donc l'espèce à protéger c'est l'éleveur·euse.** »

Une montagne à entretenir pour qu'elle soit propre à tous les usages

La question de la « propreté » et de la « saleté » en montagne est revenue à plusieurs reprises dans les échanges des participant·es, notamment pour déplorer qu'on laisse « salir certains endroits, où les bergers de l'époque allaient parfois », ainsi qu'une rupture dans la transmission des connaissances :

« **On n'apprend plus à bien faire les écobuages. L'Europe obligeant via la PAC à garder les montagnes propres, on brûle même les petits arbres, on brûle tout.** »

Mais ces adjectifs peuvent déranger, notamment pour lorsque les participant·es ont un autre usage de la montagne :

« **Je n'aime pas ces termes. Je parle d'une montagne qui se ferme ou d'une montagne ouverte.** »

La question de la place et du rôle de la forêt a ainsi également été abordée et les participant·es ont insisté : « **il faut planter des arbres !** » pour garantir l'humidité, la pluie et les rivières, aujourd'hui de plus en plus asséchées, maintenir les terres et freiner l'érosion. Il en va de même pour les haies et les bocages, qui protègent les animaux.

¹² Les échanges ont précisé que le métier de berger·e sans terre est l'un des systèmes les plus rentables pour permettre aux « hors cadres familiaux » de tester leur activité.



MAINTIEN DE LA VITALITE DES VILLAGES ET DES MILIEUX

RAPPEL DES AXES D'INTERVENTION

LES PRIORITES D' ACTIONS

ACCOMPAGNEMENT DE L'URBANISATION

ATTRACTIVITE ET QUALITE DE VIE

SOUTIEN AUX DEMARCHES DE LIEN SOCIAL (EX. APPEL A PROJETS LOTURA)

VALORISATION DES ZONES INTERMEDIAIRES

PROTECTION ET VALORISATION DU PATRIMOINE NATUREL ET CULTUREL

LES DEFIS A RELEVER

- **Maillage du territoire**, notamment des services aux publics
- **Revitalisation des vallées**, villages de montagne et répondre au risque de **délitement social**.
- **Développement d'espaces de rencontres** : « tiers lieux montagne », bars associatifs, qui appuient le soutien au lien social, à l'intergénérationnel.
- **Maîtrise l'étalement et la consommation foncière** : planification, sauvegarde du patrimoine.
- **Maintien des zones humides** pour leurs multiples rôles et fonctions.
- **Gestion durable de la forêt** pour valoriser cette ressource en préservant sa biodiversité.
- **Maitrise de la dispersion d'espèces invasives** sur le territoire.
- **Maintien les continuités écologiques** et lutte contre mitage et fragmentation des milieux.
- **Meilleure anticipation des effets du changement climatique** sur les milieux espèces, des adaptations nécessaires, de la culture du risque.
- **Valorisation du patrimoine naturel**.

DES ENJEUX IDENTIFIES PAR LE CDPB

DANS LES DERNIERS TRAVAUX DU CDPB

L'ensemble des travaux récents du CDPB insistent sur la diversité des territoires qui composent le Pays Basque, et sur la nécessité de trouver **des réponses adaptées aux enjeux locaux**.

MOBILITES

Dans sa contribution à la politique de mobilité¹³, le CDPB a souligné que les « spécificités territoriales nécessitent de faire du Pays Basque **un territoire d'expérimentation de toutes les mobilités possibles** » ; il déclinait aussi des propositions spécifiques au Pays Basque intérieur.

¹³ « [Plaidoyer pour de nouvelles mobilités en Pays Basque](#) » et « [PDU : les 19 propositions du Conseil de développement](#) », CDPB (2019)



HABITAT

Les principaux enjeux relevés dans le cadre des travaux sur le Programme Local de l'Habitat (PLH)¹⁴ sont : la rénovation des grandes bâtisses énergivores, la priorité à l'installation de jeunes actif-ves et familles, la mixité dans l'habitat... Cette diversité des situations et des réponses à apporter s'est reflétée dans le diagnostic sur le **logement des jeunes** (réalisé avec le FJT Pays Basque)¹⁵. Certains constats, comme la hausse des prix ou la vétusté des logements, sont communs aux quatre territoires d'étude (autour de St Jean Pied de Port, Hasparren, St Palais et Mauléon), mais d'autres sont très spécifiques à chaque territoire : besoins liés aux emplois touristiques saisonniers à St Jean Pied de Port, forte hausse de la demande et des prix ressentie à Hasparren, insistance en Soule sur la typologie inadaptée des logements (grandes maisons) et leur vétusté...

AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Les travaux du CDPB sur l'aménagement du territoire (projet de SCoT)¹⁶ ont été l'occasion de débats par territoires, et pour ce qui est du territoire montagne : à Cambo, à Arrosa, Hasparren, Larceveau, Menditte, Ispoure... Ces travaux confirment ce besoin de **différencier les stratégies d'aménagement entre les territoires** : pour certains, le besoin de maîtrise de **l'étalement urbain** (plaine/bas de vallées, bourgs principaux), pour d'autres le **besoin de développement urbain** (notamment des villages de vallées / montagne). Cet aménagement du territoire doit permettre d'identifier des villes-portes (ex. du bassin de Cambo identifié comme « porte d'entrée » vers la montagne), des villages-relais. Les ateliers territoriaux ont également montré l'importance des liens sociaux entre ces territoires et les vallées de haute Navarre, et souligné l'existence de bassins de vie (avec le Baztan notamment).

AGRICULTURE

En matière agricole, l'enjeu commun de pérennisation des activités peut passer par **des leviers différents selon les contextes** : par la sanctuarisation de foncier agricole sur la côte ou en rétro-littoral ; par l'accompagnement et la facilitation de la reprise d'exploitation (notamment hors cadre familial) en Pays Basque intérieur.

NUMERIQUE

En matière d'aménagement numérique du territoire, le CDPB a mené des débats citoyens sur la place du numérique en Pays Basque intérieur, mobilisant 150 habitant-es à travers des interviews et trois débats qui se sont tenus aux Aldudes, à St-Jean-le-Vieux et à Barcus. **Le numérique est apparu comme un outil de développement et d'attractivité villages de montagne**, et les débats en ont confirmé sa place centrale dans le quotidien des habitant-es et des professionnel·les des vallées basques, comme réponse aux besoins sociaux et économiques prioritaires. Principale préconisation issue de ces débats : garantir le très haut débit pour chaque centre-bourg, chaque entreprise, investir des points super-connectés dans chaque village (tiers-lieux ruraux connectés).

¹⁴ « [Urgence logement : pour une stratégie ambitieuse en Pays Basque](#) » et « [PLH : les 25 propositions du Conseil de développement](#) », CDPB (2019)

¹⁵ « [Les besoins en logement des jeunes en Pays Basque intérieur](#) », CDPB (2022)

¹⁶ « [De la géographie des modes de vie au Projet stratégique d'aménagement](#) », CDPB (2021)



Autant de montagnes que de définitions

La montagne basque est une montagne qu'on n'imagine pas forcément comme telle au premier abord, **car elle ne correspond pas aux stéréotypes** de hauts sommets, de pics, de roches, de climats froids et secs. Sa définition n'est pas liée à sa hauteur, elle se découvre autrement comme en a témoigné l'une des participantes qui y a développé son activité.

« **Je ne savais pas qu'il y avait des montagnes au Pays Basque, quand je suis arrivée ici j'ai découvert une montagne vivante, que je suis en train d'appréhender.** »

Même la **définition géographique de la montagne basque se heurte à des difficultés** : comment délimiter précisément le secteur montagne en Pays Basque, quand 111 communes sont classées en zone Montagne et 92 en zone Massif. De plus « **on ne sort pas d'un coup de la montagne basque en passant la limite administrative.** »

A Biriadou, Larrau, le Mondarrain, la montagne et ses usages diffèrent. « **En Labourd il n'y a plus d'herbe assez bonne, pour faire le fromage en haut de la montagne il faut aller ailleurs.** » Les montagnes intermédiaires, qui sont en train de se fermer, sont en prises à d'autres enjeux.

Quelle géographie pour définir la montagne, quand elle se compose d'une telle variété de milieux ? Une altitude, la pente, un espace socio-économique ? « **Je suis originaire d'Ainhoa, maintenant que je vis à Bidarray on me dit que je suis de la côte.** » Le classement en zone montagne de la commune d'Hasparren surprend certain·es habitant·es. Chacun·e a sa propre définition, et « l'idéal serait de toutes les entendre : les jeunes, les pêcheurs, les chasseurs... » car l'absence de définition partagée engendrerait une méconnaissance, notamment chez les habitant·es de la côte ou chez les jeunes, et entretiendrait une séparation symbolique.

COHABITATION D'ACTIVITES ET GESTION DU MULTI-USAGE

RAPPEL DES AXES D'INTERVENTION

LES PRIORITES D' ACTIONS

ELABORATION DE NOUVELLES REGLES D'USAGES ENTRE ACTIVITES (GUIDE DE LA MONTAGNE)

DEVELOPPEMENT DE LA SENSIBILISATION AUX BONNES PRATIQUES ET A LA COHABITATION DES ACTIVITES,

COMMUNICATION GRAND PUBLIC...

LES DEFIS A RELEVER

- Amélioration des cohabitations des activités, **sensibilisation aux bonnes pratiques.**
- **Sensibilisation à l'économie montagnarde et à son patrimoine naturel.**
- Développement d'un **tourisme durable.**



DES ENJEUX IDENTIFIES PAR LE CDPB

DANS LES DERNIERS TRAVAUX DU CDPB

L'enjeu de gestion du multi-usage de la montagne a émergé lors des travaux du CDPB sur la stratégie touristique¹⁷ : **les tensions entre habitant·es et visiteur·euses** ont été régulièrement rappelées, notamment post-covid où la montagne basque a attiré un nombre plus important de visiteur·euses. Excepté pour certains sites hyper-attractifs où l'affluence de visiteurs peut poser problème, ce sont surtout **les « mauvaises pratiques » en montagne** qui sont dénoncées plutôt que le nombre de visiteur·euses.

L'objectif principal est donc d'assurer le respect des bons usages par les visiteur·euses, en donnant la priorité à la prévention :

- par une présence humaine en montagne qui permette la sensibilisation et la transmission de ces « bons usages » ;
- en mobilisant les acteur·rices de la montagne eux·elles-mêmes,
- par la verbalisation, en dernier recours.

Les participant·es ont aussi réaffirmé qu'interdire l'accès de certains sites serait un dernier recours, car la montagne doit pouvoir être partagée et accessible. Avant de restreindre son accès, il s'agit de **mieux réguler les flux et de désengorger les sites saturés** : valoriser d'autres territoires, d'autres parcours et activités ; mieux aménager les sites de visite et leur accès ; dissuader l'usage de la voiture et développer d'autres modes de transport sur lesquels on a la main (navette...). L'un des défis est de structurer un **pacte entre politique montagne et politique touristique** (développer l'agritourisme et le tourisme culturel ; mieux organiser l'accès aux sites ; renforcer sensibilisation et médiation).

LORS DE LA PLENIERE DU 25 JUIN 2022

Des multi-usager·es à responsabiliser

Un des objectifs de la plénière a été de réunir les témoignages d'habitant·es du territoire qui ont des usages différents de la montagne : activités agricoles et agro-pastorales, mission de sauvegarde de la bio-diversité, chasseurs, acteur·rices associatif·ves, artistes, "touristes", visiteur·euses occasionnel·les, activités de loisirs...

« **Je pratique la montagne en tant que randonneuse, mais je connais aussi tous les fonctionnements. (...) Je pense que nos types d'associations d'économie sociale et solidaire, avec notre entrée très verte, peuvent avoir un impact très positif sur la montagne.** »

Cette diversité a mis en lumière ces **multi-usagers** de la montagne, qui cumulent parfois différentes activités (agriculteur et traileur, éleveur dans une vallée et touriste dans l'autre...). Un enjeu de taille pour permettre d'échanger les regards sur une montagne dont la fréquentation ne fait que croître, où se multiplient les situations potentiellement conflictuelles.

¹⁷ « [Vers un tourisme qui profite au territoire : quelles orientations pour le modèle touristique au Pays Basque ?](#) », CDPB (2022)



« Je suis un ancien fondateur d'Euskal Raid : nous avons commencé à 200, aujourd'hui nous sommes 2.800. Maintenant il y a du monde partout. »

Les échanges ont exprimé la crainte que la montagne soit devenue un objet de consommation, et interrogent les leviers à trouver : **comment transformer ces consommateur·rices en acteur·rices de la montagne ?**

« Quand le tourisme a commencé, les brebis ont été en danger. J'en ai perdu six à cause d'un randonneur, ils ne comprennent pas qu'ils doivent attacher leur chien. (...) Il y a des règles dans la montagne, il faut les respecter sinon on va laisser tomber. »

La transmission et l'éducation pour tou·tes

Véhicules garés devant des exploitations, chiens non tenus en laisse qui effraient les animaux, cromlech utilisé comme support de pique-nique, panneau explicatif du patrimoine "criblé de balles", sont l'expression d'autres conflits d'usages.

« La montagne appartient à tout le monde mais il faut faire avec les enjeux de chacun·e. »

La montagne connaîtrait **une rupture de la transmission des règles et des bons usages** chez les habitant·es du territoire (ses premiers visiteur·euses) : les populations ont évolué, les pratiques également. **Un travail global d'éducation à la montagne** reste bien à mener, auprès des adultes comme des enfants. De plus, la problématique de la montagne concerne tout le Pays Basque. Les participant·es ont insisté sur le fait de mener cette pédagogie sur site et également hors site. Car la montagne commence aussi là où elle n'est pas, puisqu'elle est présente dans tout le Pays Basque, visible de nos fenêtres comme dans nos assiettes.

Les outils pour développer une intelligence "**que chacun·e a en soi**" et amener à réfléchir aux comportements en montagne vis-à-vis de ceux qui la pratiquent et la vivent restent à réinventer et à mobiliser, à l'image de l'œil sculpté de par l'artiste Régis Pochelu, au départ du mont Eltzarruze ou du travail de fond mené par le CPIE Pays Basque¹⁸. L'exemple de la société de sciences Arantzani (Hegoalde) réunissant chercheur·euses de la montagne a également été cité.

Si la nécessité d'insister sur cette dynamique de sensibilisation et d'éducation à la montagne est partagée, les échanges ont fait état d'une lassitude à **devoir en permanence mener ce travail de pédagogie**, notamment pour celles et ceux qui travaillent en montagne et qui évoquent un « combat quotidien ».

En 2010, le CDPB avait initié le projet original « Enseigner le Pays Basque »¹⁹ – qui pourrait inspirer l'un des volets éducatifs d'une future stratégie montagne. Plus globalement, ce débat invite à **passer d'une approche « pluri-activités et gestion du multi-usage »** – comme si les conflits d'usages étaient entre activités – **à une approche plus intégrée où chaque acteur·rice est un·e multi-usager·e**. Cela demande de mieux prendre en compte

¹⁸ Centre permanent d'initiatives pour l'environnement

¹⁹ « Enseigner le Pays Basque », CDPB (2010)

http://ns352889.ovh.net/~lurralde/uploads/media/EPB_dos_presse.pdf



l'évolution des profils des multi-usager-es de la montagne. Le défi est donc dans leur montée en compétences et en responsabilité, ce qui passe par un grand **travail de (ré)appropriation de la montagne et de (re)connaissance de toutes les activités**, avec leurs impacts positifs comme négatifs.

GOVERNANCE INTERNE ET EXTERNE DE LA MONTAGNE

RAPPEL DES AXES D'INTERVENTION

LES PRIORITES D' ACTIONS

ORGANISATION DE LA
GOVERNANCE DE LA
MONTAGNE

ESPACES DE RENCONTRES
(COMITE PROGRAMMATION
LEADER)

REFLEXION SUR PROJET PNR

VALORISATION DE LA
DIMENSION
TRANSFRONTALIERE DES
PROJETS

LES DEFIS A RELEVER

- Une **gouvernance « ancestrale »** à renouveler : des terres indivis aux Commissions syndicales.
- La **poursuite de « l'esprit Leader »** : gouvernance participative, dialogue continu acteurs/élus/institutions, logique de co-construction...
- Le renforcement de la **dimension transfrontalière** de la montagne.
- L'avenir de la gouvernance, du pilotage du projet montagne : élus pour **une « voix de la montagne »**, mobiliser des multi-financements et contractualisations...
- **Le projet de PNR comme l'expression d'un « projet » de territoire**, et d'une institutionnalisation propre au territoire ; des articulations à assurer entre PNR / Natura 2000 / Agglo.

DES ENJEUX IDENTIFIES PAR LE CDPB

DANS LES DERNIERS TRAVAUX DU CDPB

Le CDPB insiste historiquement sur la maîtrise du marketing territorial, pour diffuser une image en phase avec la réalité du territoire, de son identité culturelle, sociale, naturelle... Dans le cas de la montagne, il s'agit **d'éviter la « mise en marché » de l'image de la montagne**, le glissement vers une montagne idéalisée voire mise en scène. Pour ce faire, comment associer les acteurs de la montagne et ses habitant-es pour valoriser et transmettre la réalité d'une montagne vécue ?

Dans sa contribution à la stratégie touristique, le CDPB a mis en évidence **l'importance de changer de mode de gouvernance**, applicable au sujet de la montagne :

- **Associer aux socio-professionnel-les du tourisme les acteur-rices qui font la vie quotidienne des territoires visités** (artistes, artisan-es, paysan-nes, entrepreneur-euses, associations...) pour développer de nouvelles pratiques et de nouvelles coopérations,



- **s'adapter à chaque territoire** : définir sur chaque bassin de vie l'intensité souhaitée et acceptable de l'activité touristique,
- assurer **une animation au plus près des territoires**, en renforçant les Offices de tourisme dans leurs rôle d'outils de visite et de découverte du territoire.

Au-delà du tourisme, le besoin d'une **animation économique « sur mesure »** pour chaque territoire a été mise en évidence, lors de l'atelier sur l'économie mené dans le cadre des travaux du CDPB sur le SCoT. Certains territoires ne pourront pas afficher les mêmes critères d'attractivité que les autres : les vallées de montagne notamment. Il s'agit donc de conforter et développer l'animation économique de ces territoires, l'accompagnement administratif, logistique, les services proposés aux entreprises, les réseaux locaux :

- **renforcer les structures d'animation économique locales²⁰, les tiers lieux avec d'autres** acteurs locaux, pour créer des logiques de pôles de dynamisation avec animation locale et décentralisée ;
- **renforcer l'engagement des entrepreneur·euses** dans le travail d'animation territoriale (recenser, redynamiser des réseaux) ;
- **capter des compétences nouvelles**, notamment chez les nouveaux·elles arrivant·es.

Enfin, la montagne basque est un **territoire transfrontalier** : dans ses travaux le CDPB propose de s'appuyer sur ce « territoire de vie transfrontalier » comme levier de développement de projets et de gouvernance partagée²¹. Les travaux sur le SCoT ont remis en évidence les **bassins de vie transfrontaliers en montagne** et des **relations particulièrement fortes avec les différentes vallées de Navarre** qui nécessitent d'être activés et travaillés dans la durée. En **matière touristique, un réel besoin de réflexion commune avec le Pays Basque sud est également apparu.**

Si la question de la gouvernance globale du « projet montagne » n'a pas été posée dans la plénière du 25 juin, elle s'est exprimée dans d'autres instances du CDPB avec **des interrogations sur l'articulation des stratégies et des outils** : entre le futur PNR, les Commissions syndicales de vallées, la CAPB, les autres collectivités publiques (Département, Région, Etat, comité de massif des Pyrénées) et les outils transfrontaliers (GECT²², CTP²³) etc.

LORS DE LA PLENIERE DU 25 JUIN 2022

L'attente d'une concertation nouvelle pour associer la population à l'avenir de la montagne

Les changements de comportements et la hausse de la fréquentation, notamment depuis la pandémie, ont été soulignés à diverses reprises par les participant·es qui regrettent un manque de concertation entre les divers usagers, entre les responsables et d'autres acteur·rices et représentant·es d'usager·es, alors que **“la montagne est prise d'assaut”**.

²⁰ De nombreux·euses acteur·rices, parmi lesquels les centres d'appui (INDAR, ODACE, Aldatu), Pays Basque au cœur, associations de vallées (Aiba, Hergarai Bizzi, Azia) etc.

²¹ « [Révétons le territoire transfrontalier !](#) », CDPB (2021)

²² Groupement européen de coopération transfrontalière, Nouvelle-Aquitaine Euskadi Navarre

²³ Commission de travail des Pyrénées



La concertation entre les usager-es est pourtant vue comme un outil pour travailler aussi bien la cohabitation que les concessions. De ce constat est apparue l'urgence de permettre de se projeter sur vingt ans et mettre en commun des valeurs. Le PNR pourrait être l'occasion d'une action de concertation et de sensibilisation à très grande échelle, pour commencer ce travail d'appropriation sociétale.



PERSPECTIVES

Quelques fondements et préconisations pour un « projet sociétal » de la montagne

L'humain apparaît comme la caractéristique centrale de la montagne basque. Elle se réaffirme comme **une montagne vivante**, ce qui fait sa particularité par rapport à d'autres espaces montagnards plus sauvages, moins habités par l'humain. Elle est ainsi appréciée des visiteurs extérieures au territoire, tout en étant un espace de vie quotidien pour les habitants du Pays Basque (de la côte comme de l'intérieur) et le lieu voire l'outil de travail des agriculteurs et bergers, premiers usagers d'une montagne qu'ils contribuent à façonner et entretenir.

Chacun.e noue donc un rapport particulier à la montagne basque : **elle est porteuse de sens pour toutes les habitantes.** Si certaines en sont propriétaires (individuellement ou collectivement), une très grande diversité d'acteurs se l'approprient par leurs pratiques et par le symbole qu'elle représente pour eux-elles : un patrimoine culturel et naturel à protéger, à garder vivant et à transmettre.

Interconnaissance, **appropriation, transmission, pédagogie, sensibilisation**, éducation... étaient au cœur du débat entre membres du CDPB, comme l'un des plus grands défis. Les enjeux de montagne ne sont pas de l'ordre de la gestion d'un espace, mais bien **d'un projet sociétal à définir à long terme** : il s'agit de passer des projets au Projet, de se redonner une vision sur la montagne de demain, à 10-15 ans, un fil rouge, un projet global. Les démarches portées par les collectivités (politique montagne de la CAPB, PNR...) sont **l'occasion de redéfinir une ambition collective** pour la montagne basque et d'ouvrir cette réflexion à l'ensemble des acteurs et habitantes qui en sont les usagers, ponctuellement ou quotidiennement.

- La montagne doit-elle véritablement être **rendue accessible à tout le monde**, où doit-elle se mériter, garder **une certaine aura d'inaccessibilité** ?
- **Qui prend en charge le travail de sensibilisation et de pédagogie** nécessaire à son bon usage et à sa préservation ? Qui en définit les limites ?

Un véritable consensus collectif existe autour de la priorité donnée à l'agropastoralisme, pilier à la fois **économique, social, culturel et environnemental** de la montagne en Pays Basque, garant de sa **transmission** et de son **entretien**. **Il convient de valoriser les pratiques des paysannes et bergers** qui sont vertueuses pour l'entretien et la gestion durable de ces espaces. **La prise en compte et la valorisation économique des missions d'intérêt général qu'assurent les éleveuses** restent des défis à relever.

- Comment **reconnaitre toutes les « plus-values » des métiers agricoles/agropastoraux** – lesquels assurent une gestion des zones intermédiaires et des estives, contribuent au maintien de la biodiversité et de captage carbone, contribuent à l'image qualitative du territoire... ?
- Comment **valoriser économiquement les missions d'intérêt général de l'agropastoralisme** ?



- Quelle contribution imaginer des autres activités / usager·es à cette économie de l'entretien de la montagne ?

La montagne est à la recherche de son propre modèle, de nouveaux équilibres entre activités, entre priorité à l'agropastoralisme, protection environnementale et activités de loisirs et de tourisme. Les travaux ont fait apparaître le besoin de ne pas toucher à **l'équilibre fragile en place** afin de rester **une montagne à vivre, sans glisser** vers une **montagne « sous cloche »**.

Les différents travaux ont rappelé que la montagne en Pays Basque est un espace de production avant d'être un espace touristique – quand bien même son attractivité auprès des visiteur·euses est en forte hausse. Mais la dynamique de cette économie montagnarde est fragile, et doit pouvoir s'équilibrer avec le développement d'une économie de loisirs et avec le développement de services à destination de ses habitant·es.

A plusieurs reprises les travaux ont souligné l'existence de **plusieurs montagnes, plusieurs réalités**. Cette pluralité demande de définir un projet d'ensemble, une vision autour de valeurs et une trajectoire d'avenir, ainsi que de prendre en charge des sujets qui peuvent parfois relever de questions d'altitude, de questions agricoles ou de questions rurales. **Un projet montagne pour des montagnes.**

- Quelles pistes ouvrir pour définir **un modèle de développement spécifique à la montagne basque** : le renforcement des différentes filières productives, le développement d'un tourisme très responsable, **un modèle d'aménagement au service du développement durable de la montagne** et de réalités territoriales différentes
- En matière de logement, comment définir une **politique d'habitat adaptée aux territoires de montagne ?**
- Comment **créer de nouvelles solidarités, expérimenter, appuyer** l'initiative locale et les innovations portées par les acteur·rices locaux·ales et comment les **pérenniser** économiquement ?
- **Comment insérer la question de l'égalité femmes-hommes et la place des femmes dans la société montagnarde au débat public**, cette socialisation étant le levier d'un véritable changement de pratiques et de modèle de société ?

La montagne basque compte sur une dynamique sociale et économique très forte, une dynamique de projets portée par un spectre large d'acteur·rices locaux·ales, accompagné par les programmes Leader²⁴.

Alors que tant d'espaces montagnards se sont délités, elle apparaît comme exemplaire pour son patrimoine culturel, naturel et humain, et comme un **véritable laboratoire sociétal à faire reconnaître**. Avec son versant transfrontalier, elle est également positionnée à une échelle européenne.

La « gouvernance de projets » est donc essentielle pour maintenir un dialogue fort entre institutions et acteur·rices de la montagne, **en veillant à ce que ce qui peut être gagné en institutionnalisation par le territoire ne soit pas perdu en capacité d'initiative locale.**

²⁴ Projets soutenus par le programme Leader à retrouver ici : <https://www.communaute-paysbasque.fr/decouvrir/la-montagne-basque/programme-leader/projets-leader>



En matière institutionnelle, il s'agira d'éviter une dilution des stratégies portées à l'échelle de tout le Pays Basque (économie, aménagement, tourisme...) et **le futur PNR devra trouver un positionnement qui apporte une plus-value**, des champs de subsidiarité et de complémentarité, **sans affaiblir « l'Agglomération stratégique »** que le dernier Avis du CDPB appelle à renforcer.²⁵

- Comment poursuivre et accompagner la **dynamique de développement local, de projets et d'initiatives locales** qui vient des acteur·rices ?
- Comment renforcer les **modèles économiques des associations** locales structurantes ?
- **Comment éviter les doublons possibles entre échelles stratégiques** (PNR, CAPB, Département, Région...)?
- **Comment développer et accompagner les synergies à l'échelle transfrontalière**, le Pays Basque sud étant à la lisière du périmètre Montagne basque ?
- **Comment éviter que l'institutionnalisation** de la montagne se fasse au détriment du développement local, de celui des vallées, de la capacité d'initiative locale, de la co-construction société civile / élu·es ?

La relance des travaux du CDPB démontre la **nécessité de remettre en débat la montagne**, de proposer des espaces de libération de la parole et d'expression de la pluralité des représentations.

Le cercle des acteur·rices impliqué·es a tout à gagner à s'élargir, à **franchir un nouveau cap pour l'appropriation collective de la montagne basque**. Cette construction collective est essentielle pour que l'avenir de cet espace précieux soit pris en charge par toute la société basque, aussi bien par ses habitant·es et ses acteur·rices qui y développent leurs activités, que par toutes celles et ceux qui n'y vivent pas.

Le CDPB sera vigilant à **l'attention portée tant à la gouvernance qu'à la participation** sur l'élaboration de la Charte du futur PNR, et le CDPB invite la CAPB à **mobiliser les moyens nécessaires à la qualité du débat public**. Ces stratégies, tout comme les outils et les institutions qui les portent, sont à mettre au service d'un projet citoyen et doivent assurer une co-implication de la société civile, des élu·es et des institutions.

Comment faire en sorte que le débat qui s'ouvre permette à tou·tes de devenir citoyen·nes de la montagne basque ?

²⁵ « [Du projet d'Agglomération au Projet de territoire](#) », CDPB (2022)