

CITOYENS EN QUÊTE DE DÉMOCRATIE LOCALE L'Institution Patrimoniale du Haut Béarn

par Jean Casaubieilh¹ et Jean-Claude Mounolou²

RÉSUMÉ

Qui n'a rêvé d'une vie politique où la représentation nationale et l'État légifèreraient et agiraient dans l'intérêt général, et où une pratique de démocratie locale œuvrerait pour réaliser la meilleure mise en œuvre spécifique possible des décisions centrales et pour nourrir en retour la démocratie représentative de propositions originales ? Dans les situations où se développent des initiatives indépendantes et des pratiques de concertation et de coopération, l'harmonie entre pouvoir central et démocratie locale n'est souvent qu'une utopie. Les citoyens vivent un fragile équilibre qui peut être remis en cause par de petites perturbations. Dans les années 1990 les autorités centrales déroulent une politique de protection de la nature et décident de réintroduire des ours dans les Pyrénées. Cela provoque alors dans la région une violente crise qu'un ensemble de mesures négociées apaise. L'une d'elles est la création de l'Institution Patrimoniale du Haut-Béarn. Dans cet organisme les élus locaux de la nation (députés, conseillers, maires...) devaient être les artisans d'une harmonieuse concertation entre les représentants des attentes citoyennes (associations, professions...) et les autorités de l'Etat (préfet, sous-préfet, directeurs des services...). De leurs délibérations on attend la meilleure mise en œuvre possible des politiques nationales dans le respect des lois de la République. De récents événements montrent que l'on est loin du compte. L'autorité centrale feint d'ignorer le rôle de l'institution et met en application directement les décisions qu'elle souhaite. En absence de la reconnaissance politique qui devrait être la leur, les citoyens coopèrent et développent localement leurs initiatives propres... Le chemin qui mène à la confiance réciproque et à la concertation entre l'Etat jacobin et la démocratie locale sera long à parcourir !

Mots-clés : sociétés montagnardes, démocratie locale, intégration nationale.

SUMMARY

In French politics balancing the implementation of a national policy and the expectations of local citizens is a difficult process when they do not overlap, even if they share the same overall goal. The result is a fragile equilibrium at the mercy of any event, all the more so if citizens have a specific culture of local democracy and cooperation as in the western Pyrenees. In the nineties the reintroduction of a brown bear population was decided by central authorities in keeping with the national concern about the protection of biodiversity, but the decision locally sparked vigorous controversy. The crisis was settled by a set of practical measures and an "Institution Patrimoniale du Haut-Béarn" was created. In this organism the local representatives of the national democratic institutions (parliament, counsels and mayors) are the critical link between national authorities and the representatives of local citizens. Consequently it was hoped that local democratic expectations and central decisions would be coupled and could aim at their best possible implementation abiding by the laws of the Republic. Recent events have shown that the goal is not at hand yet. Central authorities tend to ignore the role of the institute and have directly enforced their policy and, without the expected national political recognition, citizens have developed cooperative initiatives of their own... The move towards reciprocal trust of the state and the local democracy is likely to take time !

Key-words: Mountain societies, local democracy and national integration.

¹ Viticulteur, Monein, France (jurancon@domaine-guirardel.com)

² Membre de l'Académie d'Agriculture de France. Courriel : mounoloujcm@wanadoo.fr

2011 : les Pyrénées vivent une nouvelle « crise de l'ours » (www.loup-ours-bergers.org). S'agit-il d'un nouvel avatar écologique et/ou d'un nouvel épisode de l'opposition entre un pouvoir jacobin et des attentes locales originales ?

Réforme territoriale et décentralisation, accompagnées éventuellement de transparence et de participation citoyenne, sont des sujets délicats pour un pouvoir jacobin : Elles obligent à repenser la logique de la démocratie représentative hiérarchisée à la française et de l'exercice centralisé du pouvoir et des responsabilités. Le peuple détient le pouvoir et il délègue à ses élus, pour une durée déterminée, la tâche d'élaborer une politique dans l'intérêt général, de la mettre en œuvre, et d'en assumer les échecs et les succès. Le cycle des élections permet d'évaluer périodiquement la pertinence de l'action du pouvoir. En cas de propositions politiques différentes, de controverses ou de conflits, l'intérêt général est considéré comme porté par l'opinion majoritaire. Les renouvellements périodiques des mandats électifs sont autant d'occasions d'évaluer comment évolue le contenu de l'intérêt général et, en conséquence, le bien-fondé des politiques et des lois. Ce mouvement démocratique est cependant affecté par une très manifeste hystérésis de la vie sociale, économique et politique qui donne à l'Etat une prééminence certaine : Celui-ci s'est approprié en pratique la définition de l'intérêt général. La force du pouvoir central en France n'est pas une affaire nouvelle ; il en était déjà ainsi sous la monarchie de droit divin, puis sous les républiques et empires successifs. En 1991 J.C. Passeron jugeait que la démocratie représentative donnait aux structures bureaucratiques le sentiment de dire le vrai et de décider du droit (Passeron, 1991). En vingt ans la situation a légèrement changé comme en témoigne dans son principe le Grenelle de l'environnement.

Une ambiguïté constitutive affecte cependant le fonctionnement de l'État jacobin : Rien ne garantit que l'opinion nationale majoritaire et les mesures prises par le pouvoir central soient systématiquement les mieux appropriées pour traiter de situations locales ou historiques particulières et évolutives. Ces dernières peuvent présenter des spécificités et des attentes des citoyens, dont il serait avisé de tenir compte dans le respect des politiques nationales. Il en est d'ailleurs bien ainsi dans certains cas : dans les départements et territoires d'outre-mer par exemple, ou par le concordat qui règle le régime des cultes en Alsace et en Moselle. Cependant il faut que les nécessités soient très fortes pour que de telles exceptions à la loi universelle de la nation et à la prééminence du pouvoir central soient acceptées et assumées (Delannoi, 2010).

De facto l'« espace local » consacré à une vie publique et démocratique est fort restreint, et cela explique un peu l'embarras qui accompagne les bonnes intentions de décentralisation et autres réformes. Les revendications comme les initiatives d'actions « endogènes » sont en général perçues comme des remises en cause de l'autorité centrale et de la démocratie représentative nationale, réduisant d'autant l'interstice politique que visent les tentatives de démocratie locale. Elles génèrent certes des controverses, mais elles expriment aussi la diversité et sont sources d'imagination et d'évolution sociale. Pour apaiser les conflits et répondre aux revendications, l'Etat dispose de nombreux dispositifs institutionnels. Ils vont de la simple information à la consultation, la médiation, la négociation, la participation et la décision régaliennne. Dans tous les cas l'initiative et l'autorité restent, à un degré variable, extérieures aux territoires où se posent des problèmes particuliers, et aux habitants concernés. Il y a, pour un simple citoyen, une réelle différence entre une consultation et une reconnaissance politique par exemple...

La montée en puissance des revendications de développement local n'est ni nouvelle ni propre au Haut Béarn. Elle se manifeste à travers tout le territoire national à des degrés divers et à propos de sujets variés (Papy *et al.*, 2011, Mathieu, 2010). Ainsi par exemple, fidèle à sa mission philanthropique de défense de la libre expression, la Fondation de France a soutenu plus de trois cents initiatives de démocratie et de gestion locales au cours des vingt dernières années. Toutes visent à répondre à des attentes particulières des habitants d'un territoire original. Toutes concourent à l'élaboration d'une visibilité politique (au sens

fondamental du terme) à travers un investissement collectif dans le cadre des lois de la République. Elles ont certes des ambitions très variées (du bruit des réfrigérateurs dans les grands immeubles à la gestion d'un territoire par le Syndicat intercommunal d'aménagement du golfe du Morbihan). Elles résultent d'initiatives endogènes et s'efforcent d'enrichir, adapter et amender les instructions et décisions exogènes de l'appareil d'Etat. En dépit d'extraordinaires différences, ces tentatives de démocratie locale partagent quatre caractères (Beuret et Cadoret, 2010) : Elles traduisent une volonté d'« habiter » un territoire, elles émergent d'une crise du « mode d'habiter », elles révèlent l'existence latente d'une aspiration démocratique, elles mettent en œuvre la concertation et la coopération locale. Si elles rencontrent des succès et des échecs très variés dans leur développement et leur durée, ces succès et ces échecs témoignent cependant de l'existence

d'un espace politique entre l'individualisme et l'autorité de l'État. Un élément critique des difficultés rencontrées tient aux relations, souvent trop peu élaborées et formalisées, avec les élus locaux impliqués dans le fonctionnement de la démocratie représentative nationale (maires, conseillers municipaux, généraux et régionaux, députés, sénateurs...) ou avec les institutions d'autorité et de gestion (ministères, préfetures, directions départementales des services publics...). Aujourd'hui, en ces temps de décentralisation et de réforme territoriale, se pose la question suivante: Serait-il possible de concevoir une démarche qui implique les élus et, comme ce fut le cas pour la nation, construise une démocratie locale ? L'Institution Patrimoniale du Haut-Béarn (IPHB) constitue une tentative avancée de réponse à cette interrogation (www.iphb.fr).

La crise locale qui a conduit à la naissance de l'IPHB débute en 1984 avec le « Plan Ours » et la création des « Réserves Lalonde » en 1990. Elle oppose, sur le terrain et devant les tribunaux, nombre d'habitants des vallées d'Ossau, d'Aspe et de Barretous à l'État qui a décidé d'une politique de reconstruction d'une population d'ours dans les Pyrénées. Il résulte de ces événements la prise de conscience par les « valléens » d'une triple responsabilité : celle d'exprimer démocratiquement leur désir d'un mode d'habiter spécifique, celle de vivre un rapport à la nature accepté socialement (il n'exclut pas l'ours...) et celle d'agir localement et en cohérence avec les politiques et les lois de la République. L'État pour sa part prend acte de la légitimité et de la spécificité des aspirations béarnaises. Les deux parties trouvent peu à peu un accord qui met fin, provisoirement, à la crise. Un syndicat mixte intercommunal (structure intitulée Syndicat Mixte du Haut-Béarn) est constitué (arrêté préfectoral du 26.05.1994). Il a pour objet l'application d'une Charte de Développement Durable des Vallées Béarnaises et de la Protection de l'Ours, qui précise que « le développement comme la protection de l'ours sont avant tout l'affaire des collectivités intéressées » (charte approuvée par le préfet le 31.01.2004). Une Institution Patrimoniale du Haut-Béarn est créée pour une mise en œuvre concrète (www.iphb.fr).

Il est intéressant de remarquer que, à la différence d'autres initiatives « endogènes » de démocratie locale, la visibilité politique de l'IPHB est fondée en bonne part sur l'investissement formel des élus et des structures institutionnelles de la démocratie nationale. En principe donc la relation avec la nation et l'État ne devrait pas être source de difficulté.

L'IPHB est une structure à deux étages: Un conseil de gestion patrimoniale rassemble les élus, les représentants des professionnels, entreprises et associations concernés par l'application de la Charte, et les personnalités qualifiées des administrations locales et départementales. Ce conseil est le lieu d'élaboration des initiatives, d'expression de suggestions originales, de débats et finalement de concertations génératrices de coopérations. Le « souhait d'habiter » est l'objet premier des délibérations et en découlent des propositions d'actions transmises au syndicat mixte. Le Syndicat Mixte du Haut Béarn réunit, selon les termes de la loi, les représentants des communes, du conseil général et du conseil régional. Il élabore la programmation des actions proposées par le conseil de gestion patrimoniale, négocie à ce titre les contrats d'application et de financement avec les communes, le département, la région, l'État et les usagers. Il accompagne enfin la mise en œuvre.

L'engagement de l'IPHB et de l'État à travers la Charte dépasse très largement la seule protection des ours. Le contrat porte sur bien d'autres aspects du mode d'habiter : pastoralisme, gestion des eaux et des forêts, chasse, tourisme ... La Charte ne propose pas de figer des situations, mais de les faire évoluer en conjuguant les spécificités locales et les inéluctables changements des rapports sociaux. L'ensemble témoigne d'une culture et d'une aspiration locale latente pour développer une pratique originale, coopérative et autonome de choix et de gestion. Les historiens en font remonter les manifestations dès le XII^e siècle (Eygun, 2010) quand les « valléens » obtiennent des droits d'usage sur les bois et les estives. Ils voient dans le maintien de l'usage de la langue béarnaise comme dans une vie associative active et diverse l'expression d'un sentiment identitaire original. Plus récemment une succession de crises a aussi révélé une aspiration latente à une démocratie locale pour traiter de problèmes pendants : gestion de l'énergie hydroélectrique (les projets de microcentrales hydroélectriques de statut privé sont bloqués en préfecture, arrêté du 14.12.2010), gestion de la chasse et de la « nature », gestion des forêts communales, problèmes du pastoralisme (www.iphb.fr). Le caractère partagé par toutes ces crises est le souhait des habitants de vivre mieux, selon eux et sur le territoire qui est le leur (patrimoine commun). Les habitants des trois vallées d'Ossau, d'Aspe et de Barretous composent un ensemble social doté d'un récit historique et d'une conscience de soi, qui ne les empêche pourtant pas d'être des français comme les autres (Delannoi, 2010). L'« affaire de l'ours » de la fin du XX^e siècle n'est qu'un avatar nouveau, un rappel de la volonté d'habiter les vallées de montagne.

La signature de la Charte de Développement Durable des Vallées Béarnaises et de la Protection de l'Ours, et la création de l'IPHB apaisent en 1994 le conflit qui oppose nombre des habitants à l'État. Cependant ces deux démarches portent en elles des ambiguïtés susceptibles de recréer des difficultés et des controverses (ce qui est le cas actuel).

En premier et en dépit des précautions prises dans l'élaboration de la structure de l'IPHB, deux incertitudes demeurent.

D'une part, le mode de validation par unanimité des propositions émanant des débats du Conseil de Gestion Patrimoniale peut ouvrir la porte aux « artifices des consensus » (www.iphb.fr). Par ailleurs, si la légitimité et le processus de l'accession des élus au Conseil sont clairs, le mode d'accession des représentants des professionnels (bergers, forestiers, chasseurs, professionnels du tourisme...) l'est moins (www.iphb.fr). La légitimité démocratique de ces représentations ne se décide pas une fois pour toutes, elle se construit dans le temps par des allers et retours successifs entre les représentants et les représentés. Le processus est en cours grâce aux associations. L'association des éleveurs des trois vallées en porte exemple (<http://associationdeseleveustranshumantsdes3valléesdubearn.blog.fr>). Un certain chemin reste donc à parcourir.

D'autre part, en dépit de l'effort remarquable qui a consisté à placer l'IPHB par le moyen du Syndicat Mixte à l'intérieur du système institutionnel et démocratique national, en dépit de la reconnaissance formelle par l'Etat, rien n'oblige ce dernier à s'adresser à l'IPHB pour des problèmes territoriaux particuliers aux vallées béarnaises s'il ne le souhaite pas. Il lui suffit de s'adresser aux élus dans les structures traditionnelles (mairies, conseils départementaux et régionaux) sans s'embarasser d'un surplus de démocratie locale. Une consultation récente et directe en témoigne (www.loup-ours-bergers) : elle a été conduite pour valider une décision ministérielle d'introduction d'une ourse nouvelle en Béarn pour remplacer celle qui a été tuée en 2010 par un véhicule militaire en Haute-Garonne...

Par ailleurs, la Charte est l'objet d'une perception différente par chacun des signataires. Le contrat comporte en effet un engagement sur six actions portant sur le pastoralisme, les forêts, l'eau et l'énergie hydroélectrique, la chasse, la protection de l'ours et la culture. Il semble bien que, dans l'esprit des « valléens », l'accord offrait une perspective de développement global d'un territoire de montagne qu'ils avaient le désir d'habiter. Il donnait une visibilité politique et une légitimité à l'exercice de démocratie locale de l'IPHB. Seize ans plus tard des résultats témoignent du bien-fondé de cette interprétation : en montagne les habitats des bergers ont été rénovés, le fromage d'estive a obtenu une appellation, le débardage par câble a permis l'exploitation de forêts d'altitude... et l'ours a été respecté et protégé (RCT et a2d, 2001). Enfin et surtout l'IPHB peut se flatter d'avoir contribué à arrêter dans les vallées l'exode rural (12). Pour les tutelles l'introduction dans la Charte de projets autres que la protection de l'ours était un moyen d'acheter la paix de l'ours et celle de l'État. Il suffit pour se convaincre de constater qu'année après année le Syndicat mixte a des difficultés pour percevoir les contributions financières des tutelles nationales et européennes alors que celles des communes ne posent pas de problèmes. Une méfiance certaine est même installée, elle se traduit par des contrôles particulièrement fréquents (8 en 12 ans, www.iphb.fr). Autres observations allant dans le même sens : la parole de l'IPHB n'est pas audible dans le débat national sur l'avenir du pastoralisme ou dans l'évaluation périodique des missions du Parc National des Pyrénées (le directeur du Parc siège au conseil de l'IPHB, l'inverse n'est pas vrai). En bref, l'exercice de la démocratie locale est toujours suspecté de remettre en cause le pouvoir jacobin et l'universalité de la loi républicaine...

L'IPHB n'est certes pas l'unique outil d'exploration de l'interstice politique qui se trouve placé entre le citoyen et l'Etat. En France les initiatives de démocratie locale sont nombreuses et variées (Beuret et Cadoret, 2010). Elles se distinguent par l'envergure physique, financière et temporelle de leurs ambitions. Des entreprises assez semblables à celle de l'IPHB sont conduites par la Société d'Economie Alpestre en Savoie et Haute-Savoie (SEA 73 et SEA 74, www.echoalp.com). Celles-ci visent au maintien en milieu montagnard d'une vie locale, d'une force de production agricole spécifique, d'une gestion communautaire des alpages, des eaux et des forêts, un entretien des sites touristiques. Comme l'IPHB elles constituent un espace de démocratie locale. Leur action s'est concrétisée, dans le cadre des politiques nationales, par la création en 1974 d'un Service d'Alpage Départemental. Autre exemple : Le Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Golfe du Morbihan (www.golfe-marbihan.fr) qui a servi de cadre à une concertation et une coopération entre les agriculteurs et les ostréiculteurs. Cette initiative de démocratie locale a même réussi à obtenir une reconnaissance politique. Grâce à sa pertinence qualitative et à l'investissement collectif apporté, ses propositions ont prévalu sur certaines mesures réfléchies a priori à un autre échelon, au moment de la mise en place du parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan. Dans ces deux exemples il apparaît que

concertations et coopérations locales, confiance des citoyens dans leurs élus et effort persévérant dans le temps sont des conditions essentielles à l'expression des initiatives endogènes.

Qu'espérer aujourd'hui de la démocratie locale ?

La réponse spontanée est : « que les habitants d'un territoire particulier pensent et gèrent eux-mêmes leur spécificité et leur désir d'habiter dans le respect des politiques et des lois de la République ». Cela constitue, dans un état jacobin, un véritable défi et demande un engagement citoyen et responsable considérable. L'enjeu est de construire une représentation, une compréhension et une gestion du territoire qui fasse l'économie du réductionnisme et de l'autoritarisme. Il s'agit simplement de cultiver la liberté de concevoir par la pensée des orientations et des choix adaptés localement, et d'agir en coopération pour répondre aux attentes des citoyens. Cela crée aussi de nouvelles appréciations et de nouvelles initiatives qui préparent le futur dans une société toujours en mouvement. En engageant ce processus itératif de réflexion et d'action, en l'intégrant par la voie des élus dans la démocratie représentative, l'IPHB paraît constituer un laboratoire intéressant pour le développement de la démocratie locale et pour nourrir, par des initiatives endogènes originales, la politique nationale. Son atout principal est sans doute d'être l'expression d'un ensemble social relativement restreint et possédant une histoire et une conscience de soi particulières. En conséquence d'un tissu de relations serrées, les élus dans les institutions et structures administratives nationales sont en rapport étroit avec les acteurs à l'œuvre dans les trois vallées, leurs professions, leurs associations, leurs projets, leurs problèmes et leur désir de vivre localement. Cette situation est fort différente de ce qui est observable dans les grandes agglomérations où la vie collective est faite souvent de la juxtaposition de gestion administrative et de militantisme d'une part, d'anonymat travailleur d'autre part. La connaissance personnelle et la confiance réciproque sont deux caractéristiques de la vie en Haut-Béarn et, au moins pour le temps des générations actuelles, elles constituent des avantages concrets pour vivre une expérience de démocratie locale dans le contexte général de la nation.

La narration et l'analyse de l'expérience de l'IPHB incite à une réflexion générale. Pour le bien-vivre de citoyens habitant un territoire particulier et respectueux de l'Etat, nous proposons que l'espace qui sépare la lettre de la loi républicaine de son application in situ soit dévolu à la démocratie locale. Ce faisant l'Etat prend un risque, mais il libère des initiatives et des énergies originales et spécifiques. Il conserve l'autorité administrative et légale, il dispose de l'occasion annuellement renouvelée (budget par exemple) d'évaluer l'ajustement réciproque des politiques nationales et des modes d'habiter locaux.

Certes rien n'est garanti par ces épreuves itératives. Les controverses rebondiront puisque les conflits restent constitutifs de la vie sociale. L'avancée de la démocratie locale ne peut ainsi s'imaginer qu'en zigzag d'échecs en succès. Les avatars récents de la vie des ours dans les Pyrénées comme ceux des habitants de ces montagnes en portent témoignage.

Remerciements

Nous remercions Mme. N. Mathieu pour son attention et ses suggestions bienveillantes, ainsi que M. D. Hervé pour son soutien, ses informations et ses commentaires incisifs.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- (1) BEURET J.E. et CADORET A., 2010. – Gérer ensemble les territoires. Éditions Charles Léopold Mayer, 226 p.
- (2) DELANNOI G., 2010. – La nation. Éditions le Cavalier Bleu, coll. Idées Reçues, 128 p.
- (3) EYGUN J., 2010. – Les fors et coutumes du Béarn. Éditions Camins Epadaur.
- (4) MATHIEU N., 2010. – Le concept de mode d'habiter à l'épreuve du développement durable. C. R. Acad. Agric. Fr., 2010, **96** (4), 41-45.
- (5) PAPY, F., MATHIEU, N. et FERAULT, C., 2012, sous presse. – Nouveaux rapports à la nature dans les campagnes. Éditions Quae, coll. Indisciplines.
- (6) PASSERON J.C., 1991. – Le raisonnement sociologique. Éditions Nathan, coll. Essais et Recherches, 408 p.
- (7) RCT et a2d., 2001. – Bilans quantitatif, qualitatif, patrimonial des premiers contrats de programme pluriannuel de la Charte de développement durable des Vallées Béarnaises et de Protection de l'Ours. Édition a2d, 42p.