

Projet Euromountains.net – Thème 3
INTERREG III C

La défense et la gestion de l'espace rural fragile, des paysages et des ressources naturelles en zones de montagne



**Plan régional d'aménagement du massif de
Rondane :
Protection du renne sauvage et/ou
développement des résidences secondaires ?**

09.11.06 – Rapport final de Marit Vorkinn et Hans Olav Bråtå



PROJET
COFINANCE PAR
L'UNION
EUROPEENNE



Plan régional d'aménagement du massif de Rondane : protection du renne sauvage et/ou développement des résidences secondaires? – étude de cas en Oppland

Marit Vorkinn, Conseillère du comté d'Oppland et Hans Olav Bråtå, Dr ès Sciences de l'Institut de recherche de Norvège orientale

Synthèse

Le massif de Rondane est un plateau montagneux qui compte plusieurs sommets dépassant les 2 000 m d'altitude. Quatorze municipalités se partagent le territoire de la zone du plan d'aménagement du massif. Rondane est particulièrement important en tant que biotope de l'une des dernières hardes de renne sauvage en Norvège. Dans le même temps, Rondane est une zone de détente et de loisirs très populaire et la pression du tourisme et de son développement se fait fortement sentir, surtout en termes de résidences secondaires. Leur construction est importante pour l'économie locale mais entraîne une augmentation du trafic dans la zone de pâturage du renne sauvage. Un plan d'aménagement a donc été élaboré en 1991 pour la zone et revu en 2000 afin de trouver un équilibre entre, d'une part, la protection du biotope du renne sauvage et, d'autre part, la poursuite du développement du tourisme et le maintien de la gestion locale.

Cette approche de gestion locale a connu un succès mitigé. Les municipalités ont été autorisées à poursuivre le développement de l'activité touristique, c'est-à-dire entre autre celui des résidences secondaires, tout en l'encadrant de diverses manières afin de limiter ses conséquences dommageables pour le renne sauvage. Toutefois, des spécialistes du renne sauvage ont récemment émis des recommandations indiquant que « la limite de la transformation acceptable » de son habitat sera probablement atteinte prochainement, à supposer que ce ne soit pas encore le cas. Ce constat constitue un défi de taille dans l'optique de la mise en œuvre du plan régional à l'avenir étant donné que l'on s'approche d'une limite plus précise à poser au développement. La question de savoir si les municipalités seront capables de s'accorder sur une telle limite et de se répartir les quotas résiduels de développement résidentiel reste entière. Pourtant, la réponse qui sera apportée à cette question sera d'autant plus importante qu'elle aura valeur de test important afin de trancher la question suivante : les autorités locales de gestion, telles que définies dans le régime de la Loi d'aménagement et d'urbanisme, sont-elles aptes à exploiter les zones de montagnes dans un esprit durable ou un règlement national doit-il s'imposer pour préserver les ressources et écosystèmes naturels d'intérêt régional.

Table des matières

1	Descriptif de la zone	3
2	Descriptif de la ressource	5
3	Plan régional d'aménagement du massif de Rondane – Descriptif du projet, contexte politique et intervention publique	7
4	Evaluation du plan d'aménagement	10
4.1	Développement des résidences secondaires – situation en 2006	10
4.2	Evaluation des résultats	12
4.3	Défis pour l'avenir	13
5	Bibliographie	13

1. Descriptif de la zone

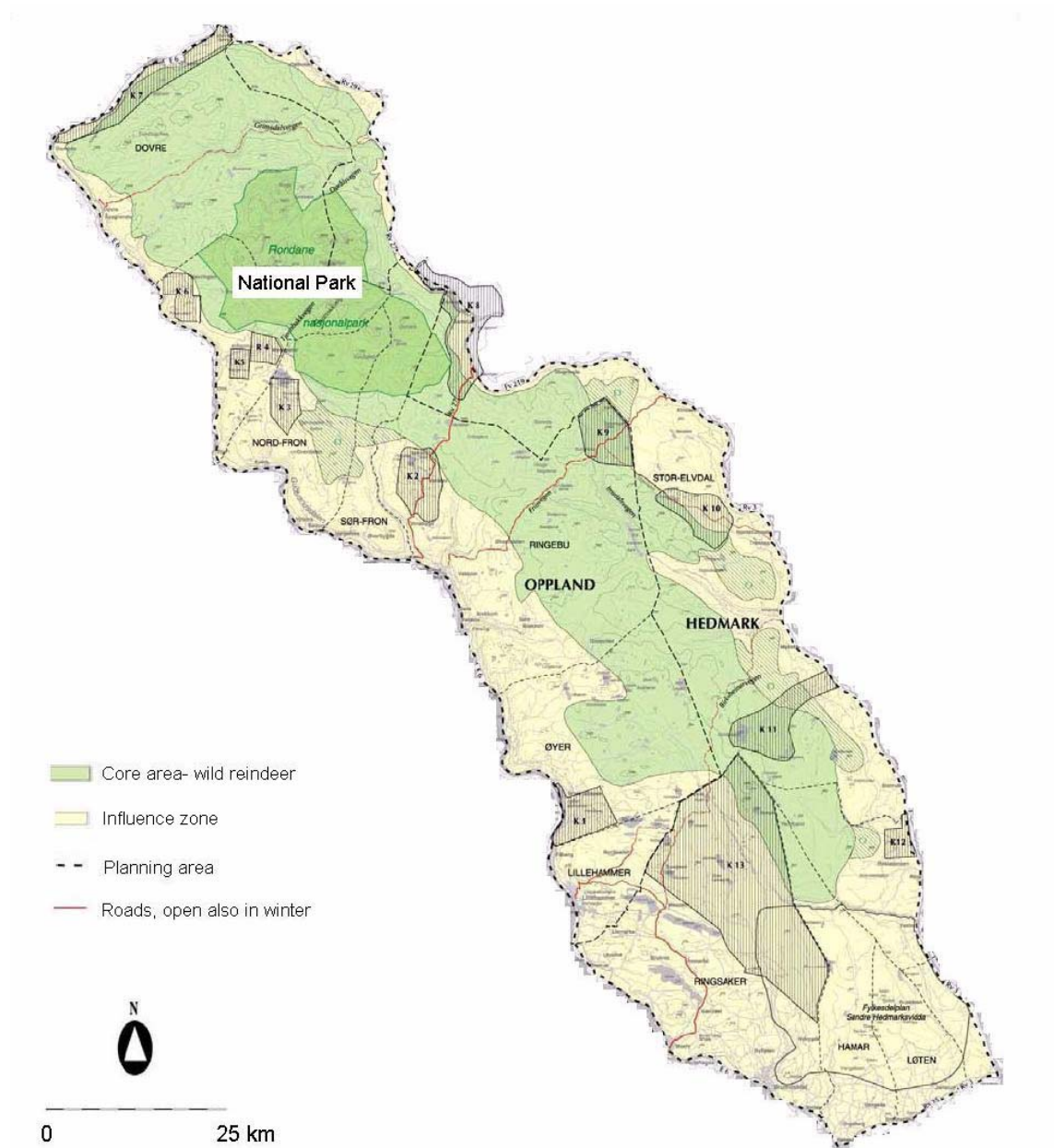


Figure 1 : Zone d'étude

Le massif de Rondane est un plateau montagneux qui compte plusieurs sommets dépassant les 2 000 m d'altitude. Il est bordé à l'est et à l'ouest par deux larges vallées (voir la figure 2). Au nord, la zone est limitrophe d'un autre massif. Le paysage du nord de la zone est accidenté et le substrat rocheux pauvre n'abrite qu'une végétation éparse essentiellement composée de lichens et de bruyère. A mesure que l'on progresse vers le sud, ce paysage ouvert fait progressivement place à des forêts et à des terres agricoles. Les parties les moins élevées du plateau sont situées à environ 600 m au-dessus du niveau de la mer.

Le climat est assez sec, surtout dans le nord. L'hiver dure de novembre à avril/mai et les températures hivernales peuvent tomber à -30°C.



Légende du dessin : vallée occidentale, plateau montagneux, vallée orientale

Figure 2 : Profil de la zone d'étude d'est en ouest

En tout, ce sont 14 municipalités qui se partagent le territoire de la zone d'aménagement (aucune n'y est entièrement inscrite). Leur population cumulée atteint 147 400 habitants (au 1^{er} janvier 2006), dont près de 80% résident dans la partie la plus méridionale de la zone. La densité de population y atteint 22,9 hab./km² contre 3,4 dans le reste de la zone. La population se concentre dans les vallées et centres urbains du sud. La densité de population de la zone montagneuse est très faible. En outre, les parties les plus septentrionales de la zone se dépeuplent tandis que la population est plus ou moins stable dans le sud. A l'extrême nord de la zone, certains territoires ont perdu 10 % de leur population ces 20 dernières années. Cette évolution correspond à une tendance générale à la centralisation (exode rural) en Norvège.

Le massif de Rondane est territoire de chasse (principalement au renne sauvage) depuis l'âge de la pierre et zone pastorale depuis l'âge du bronze. De nombreuses traces d'une ancienne culture de chasseurs sont visibles dans la zone qui a aussi longtemps été exploitée intensivement pour l'agriculture estivale. En termes agricoles, la zone sert aujourd'hui de pâturage (principalement pour les ovins). Le massif de Rondane est une zone de détente très prisée à la fois par les promeneurs, la population locale, les touristes et les nombreux propriétaires des zones limitrophes du parc. Le tourisme a donc progressivement gagné en importance en tant qu'activité économique, avec les inquiétudes que cette évolution emporte en termes d'impact négatif sur l'environnement.

Le massif de Rondane est particulièrement important en tant qu'habitat de l'une des dernières hardes de renne sauvage de Norvège. Dans le parc national en tant que tel, les projets immobiliers sont régis par les dispositifs nationaux de protection de la nature. Toutefois, l'habitat du renne déborde des limites du parc national. En même temps, le développement urbanistique à l'extérieur du parc entraîne une exploitation accrue de certaines zones situées à l'intérieur. Dans les zones limitrophes du parc, la pression de développement du tourisme est forte, en particulier en termes de construction de résidences secondaires de luxe.

Les 14 municipalités sont des unités territoriales statistiques de niveau 4 (NUTS 4) situées sur le territoire de deux comtés (NUTS 2). A l'échelon régional, il existe deux institutions : le Conseil de comté (dont les autorités sont élues tous les quatre ans) et le Gouverneur du comté, représentant de l'Etat. Une partie de la zone (en vert foncé dans la figure 1) a été désignée premier parc national norvégien en 1962. En 2003, la superficie du parc est passée de 580 à 960 km².

La Norvège n'étant pas membre de l'Union européenne, le concept européen de zonage territorial ne s'y applique donc pas.

Figure 3 : Destination de la région de Rondane au fil du temps



*Les premiers habitants de la zone
Photo : Dombås turistkontor*



*Ancienne « tombe de renne » – servant à la chasse au renne
Photo : Høvringen Aktivitetsselskap, Tor Alheim*



*Agriculture estivale dans le nord de la zone
Photo : Dombås turistkontor, Brit Oline Anseth*



*Résidence secondaire norvégienne typique de construction récente
Photo : Irene Skauen*

2. Description de la ressource

Si le massif de Rondane présente un intérêt propre en tant qu'écosystème de montagne fragile, c'est le renne sauvage qui bénéficie d'une attention particulière. En 1900 encore, le sud de la Norvège comptait d'importantes zones de montagne vierges. Au fil du 20^e siècle, elles ont progressivement été rognées par l'activité humaine. Aujourd'hui, les hardes de renne sauvage se répartissent dans 23 aires de peuplement du pays, chacune étant administrée séparément. Le massif de Rondane compte parmi les quatre dernières zones dont les populations de renne sauvage restent apparentées aux hardes qui ont colonisé de vastes territoires européens après la dernière glaciation (ailleurs, les hardes de rennes sauvages sont issues, pour partie au moins, de rennes domestiques rendus à la vie sauvage). La responsabilité incombe à la Norvège de protéger le renne sauvage des origines aux termes de plusieurs conventions internationales (Convention de Berne, Convention sur la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, STCE n°104).

Le renne est une espèce dont la gestion est ardue étant donné son mode de vie nomade. En effet, le principal atout dont il dispose pour s'adapter au biotope montagnard tient à son comportement migratoire : il se déplace constamment et se nourrit de lichen en période hivernale. Les migrations et une alimentation alternative lui servent de solution de rechange lorsque les conditions sont inhabituelles, par exemple lorsqu'une partie de ses pâtures habituelles sont recouvertes de glace ou quand la population de l'espèce connaît une croissance particulièrement forte. Lorsque les hardes peuvent se déplacer sans entraves, elles ont de bonnes chances, l'hiver venu, de trouver des pâtures moins exposées à la glace. C'est ainsi que le renne parvient à se procurer la nourriture nécessaire pour passer l'hiver dans ces zones au climat extrême. Malheureusement, ce comportement migratoire et l'évolution de l'exploitation des terres font qu'il est difficile de déterminer quelles zones sont importantes en termes d'habitat pour le renne et lesquelles peuvent supporter un développement immobilier. Il convient également de noter que la problématique de la construction de nouvelles résidences secondaires ne concerne pas principalement les parcelles sur lesquelles les constructions sont érigées mais bien l'augmentation du trafic routier traversant les pâtures habituelles du renne sauvage (Jordhøy, 2006). C'est en effet ce dernier qui perturbe l'alimentation du renne et entrave ses déplacements.

En 2004, la population de renne sauvage était estimée à 4 100 animaux, l'objectif de gestion à long terme étant de 4 500 têtes. Les animaux ne sont la propriété de personne mais les propriétaires fonciers ont la possibilité d'acquiescer des permis de chasse. Toutefois, outre les terres privées et communales, de larges zones du massif de Rondane appartiennent à la Couronne.

Comme indiqué ci-dessus, le parc national créé en 1962 ne couvrait qu'une partie de l'habitat du renne sauvage. Alors que ce dernier dépend pour sa survie de toute l'étendue de terres disponibles de la région, diverses emprises font l'objet de décisions souveraines de la part de chaque municipalité. Or, du point de vue de ces dernières, il est rationnel, pour des motifs de fiscalité et d'emploi local, de maintenir l'activité économique locale au plus haut niveau possible. Cela implique par exemple de maximiser la construction de résidences secondaires. En effet, malgré leurs objectifs sociétaux – tels que la protection de la nature – les municipalités sont logiquement tentées de défendre leur activité économique propre sans se préoccuper de l'impact supplémentaire de cette dernière sur le biotope du renne. C'est ainsi que certaines municipalités sont devenues des « profiteurs » bénéficiant à la fois du développement de l'activité, entre autres économique, sur leur territoire, et de la chasse que leur population pratique sur les terres que les autres collectivités réservent à l'habitat du renne sauvage.

Au fil des ans, la problématique de l'avenir de l'habitat du renne sauvage est devenue de plus en plus préoccupante, y compris au niveau local. Pour protéger efficacement le renne sauvage, il aurait suffi de créer un parc national couvrant la totalité du territoire régional. Malheureusement, la modification de la Loi sur la protection de la nature n'a pas permis d'intégrer les terres privées dans le parc national. Et plus important encore, le classement au titre de la Loi sur la protection de la nature aurait gravement remis en cause l'exploitation de la zone à des fins économiques. En effet, en Norvège, la protection de l'environnement et des biotopes est généralement obtenue par le biais d'un classement *national* au titre de la Loi sur la protection de la nature. Or, cette désignation nationale est stricte et vise quasi exclusivement la préservation du milieu naturel, limitant donc sévèrement les perspectives de développement. La Loi sur la protection de la nature est donc un cadre peu adapté à une gestion durable si l'on entend également par là le développement et l'influence des collectivités locales.

La démographie déclinante de nombre de communautés rurales entourant le massif et due en partie à une baisse de l'activité marchande dans les secteurs traditionnels de l'économie rurale. La nécessité de développer de nouvelles activités commerciales constitue depuis longtemps une problématique prégnante au sein de ces communautés. La région de Rondane présente un intérêt particulier en termes de loisirs et de développement du tourisme. La figure 4 illustre l'évolution constatée dans bon nombre de communautés rurales où la montée en puissance des activités gravitant autour du secteur touristique contraste avec le déclin de l'emploi dans le secteur primaire.

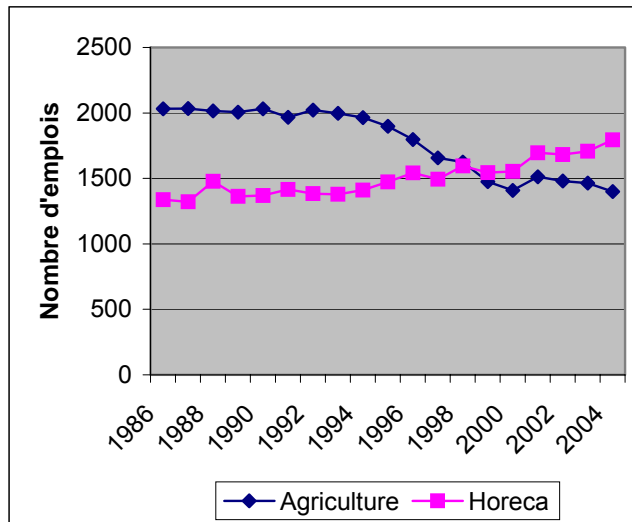


Figure 4 : Evolution de l'emploi dans divers secteurs en Nord-Gudbrandsdalen (6 municipalités du nord-ouest dans la zone du plan d'aménagement) entre 1986 et 2004

Pour poursuivre la valorisation du potentiel économique du secteur touristique, il était important que l'aménagement des zones extérieures au parc national continue de relever non pas de la Loi sur la protection de la nature mais bien de la Loi d'aménagement et d'urbanisme, cette dernière permettant en outre de maintenir la gestion décentralisée par les collectivités locales. La décentralisation de la gestion des ressources naturelles est très importante pour l'identité locale des zones de montagne norvégiennes, comme c'est d'ailleurs le cas dans bien d'autres pays. Cet état de choses trouve une illustration révélatrice dans le fait que l'on considère dans certaines communautés de montagne qu'il est tout aussi important de siéger au « Conseil local de la montagne » (chargé de la gestion des terres domaniales) que d'être élu au Conseil municipal.

3. Plan régional d'aménagement du massif de Rondane – Description du projet, contexte politique et intervention publique

Du point de vue de l'aménagement régional, le défi principal consistait à déterminer comment amener chaque municipalité à renoncer à ses prérogatives pour soutenir un projet de pérennisation à long terme de l'habitat du renne sauvage. La réponse a consisté en l'élaboration d'un plan comtal d'aménagement pour le massif de Rondane au titre de la Loi d'aménagement et d'urbanisme. A l'échelle de la Norvège, le recours à cette Loi constituait à l'époque à la fois une innovation dans la façon d'aborder la conservation des ressources naturelles et une tentative originale de conciliation et de rééquilibrage de l'activité économique et de la maîtrise de l'environnement en zone de montagne.

Le plan d'aménagement a été lancé en 1986 par le maire de l'une des municipalités avec des représentants des assemblées et du service de l'environnement des Bureaux du gouverneur des deux comtés. Le maire en question était un ancien guide de montagne qui avait beaucoup œuvré à la gestion du renne sauvage. En tant que maire, il était également familier des arcanes de l'aménagement du territoire et possédait un réseau étendu de relations politiques auprès des maires des autres municipalités de la zone d'aménagement. Il a donc largement contribué à mettre la problématique du biotope du renne sauvage à l'ordre du jour de l'aménagement du territoire et à rallier les élus locaux à l'idée d'un plan régional d'aménagement.

Des dissensions ont marqué le débat national concernant la portée et le déroulement du plan, et en particulier l'ampleur de l'influence du gouvernement national. Malgré les recommandations de ses propres services, le Ministère de l'environnement a décidé que les acteurs locaux à l'origine du plan devraient se prononcer eux-mêmes sur la composition du comité de pilotage, sur les procédures à suivre et sur les directives détaillées à promulguer. En d'autres termes, la totalité du processus d'aménagement a été décentralisée vers l'échelon régional. Par contre, le Ministère a décidé que le plan d'aménagement devrait

couvrir l'intégralité du territoire du massif de Rondane, ce qui impose aux municipalités de participer au processus.

L'approche d'un Plan comtal d'aménagement a été choisie parce que la participation des municipalités à son élaboration était censée renforcer l'engagement vis-à-vis de l'aménagement régional et parce que les municipalités étaient en mesure de peser sur les orientations d'aménagement du territoire qui guideraient l'avenir de l'aménagement local. Le Plan comtal d'aménagement a également été choisi en tant qu'outil parce qu'il justifie le recours à des mesures coercitives contre les « profiteurs ». Malgré de bonnes intentions, les municipalités, leur maire et les cadres de leur administration ne se sont pas tous investis autant que prévu dans la démarche. Toutefois, elles ont toutes adopté formellement le plan, que le Ministère de l'environnement a approuvé à son tour en 1991 (et dont il a approuvé une révision en 2000).

Le plan avait pour objectif principal de préserver l'habitat du renne sauvage et en particulier ses corridors migratoires. L'activité humaine et le développement immobilier restent autorisés dans la zone d'aménagement pour autant qu'ils n'aient pas d'impact négatif sur la harde de rennes sauvages.

Schématiquement, le plan d'aménagement prévoit deux zones distinctes (figure 1). Au centre, une zone appelée « noyau », où la construction de résidences secondaires ou d'hôtels et l'aménagement de voiries est purement et simplement interdite. En périphérie, une zone d'emprise où toute nouvelle activité n'est autorisée que pour autant qu'elle ne soit pas nuisible à l'habitat du renne sauvage. Une série d'orientations détaillées ont été définies pour la zone d'influence dont l'application doit être d'autant plus stricte que l'on se rapproche du noyau.

Le cadre général du Plan d'aménagement régional de Rondane est la Loi d'aménagement et d'urbanisme (1985). Les municipalités occupent une place solide dans le système norvégien d'aménagement du territoire. La prérogative et la responsabilité de l'aménagement du territoire leur incombe en effet sur leur territoire. La Loi d'aménagement et d'urbanisme prévoit que chaque municipalité doit se doter d'un plan directeur municipal incluant un plan d'aménagement du territoire de la commune. Ce plan municipal d'aménagement est contraignant. Il doit être élaboré dans le respect des orientations nationales et régionales. Le plan municipal doit également être soumis pour examen à la fois au Conseil général (les autorités élues) et au Gouverneur (représentant l'Etat) du comté, qui peuvent émettre des objections que les municipalités peuvent contester auprès du Ministère de l'environnement. C'est ce dernier qui se prononce en dernier ressort sur le maintien ou le rejet des objections formulées par les comtés. Dans ce cadre, le Ministère peut apporter toutes les modifications nécessaires aux plans locaux d'aménagement. Si les autorités régionales ne formulent aucune objection, chaque municipalité adopte son plan particulier.

A l'échelon des comtés, les autorités politiques élaborent un plan d'aménagement similaire pour l'ensemble du territoire régional. Généralement, ces plans s'assimilent davantage à des plans de développement régional qu'à des plans d'aménagement du territoire. Toutefois, les comtés ont la possibilité d'élaborer, seuls ou à plusieurs, des Plans comtaux d'aménagement sur des thèmes spécifiques ou pour des zones plus étendues s'affranchissant des frontières administratives (c'est typiquement le cas en zone de montagne). Ces Plans comtaux d'aménagement ont force obligatoire pour les activités concernées au niveau du comté mais n'ont valeur que d'orientation pour les autres acteurs du plan de développement, au rang desquels figurent les municipalités. Toutefois, les Plans comtaux d'aménagement permettent à cet échelon et au Gouverneur de comté de s'opposer aux plans municipaux d'aménagement qui ne seraient pas conformes aux directives du plan comtal. La question de savoir si les Plans comtaux d'aménagement ont un caractère obligatoire pour les municipalités est donc plus rhétorique que pratique. Le Plan régional d'aménagement du massif de Rondane est un Plan comtal d'aménagement.

Que les plans soient municipaux ou comtaux, la Loi d'aménagement et d'urbanisme exige une procédure transparente : « les autorités d'aménagement nationales, comtales et municipales s'efforceront, dès le début du travail de planification, d'informer le public des activités d'aménagement menées en application de la Loi.

Les personnes et groupes concernés auront la possibilité de participer activement au processus de préparation (§16-1). Les projets de plan d'aménagement devront également être soumis à enquête publique pendant une période de trente jours au moins (§20-5). »

Autre résultat du Plan régional d'aménagement du massif de Rondane : la création d'un « Conseil de conservation du renne sauvage »¹ (CCRA) ayant pour mission de guider la mise en œuvre du plan d'aménagement et de veiller entre autres à ce que celle-ci soit identique dans toutes les municipalités et par-delà les limites géographiques des comtés. Le CCRA se compose de représentants des gouverneurs et Conseils généraux de comté et de personnalités politiques locales. Une demande de représentation d'une coalition d'associations a été rejetée en vertu de l'argument soulevé par les membres du CCRA lui-même selon lequel ce dernier doit se composer exclusivement de représentants de pouvoirs publics.

Lorsque les municipalités soumettent un nouveau plan d'aménagement du territoire, celui-ci est examiné par le CCRA (figure 5) qui transmet aux gouverneurs et conseils généraux de comté une recommandation d'approbation ou de rejet. De cette manière, le CCRA a obtenu une reconnaissance formelle au titre du dispositif de la Loi d'aménagement et d'urbanisme.

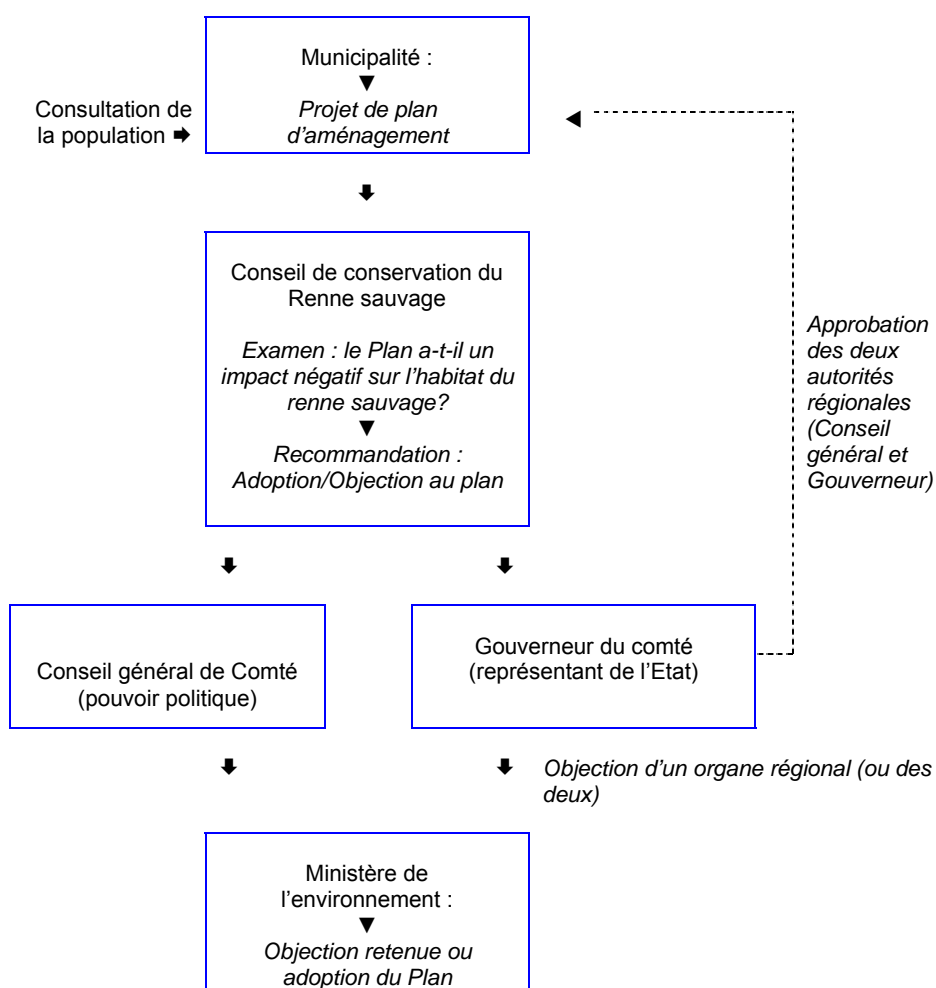


Figure 5 : Organigramme décisionnel du Plan régional d'aménagement du massif de Rondane – articulation avec les plans municipaux

¹ Mécanisme de mise en œuvre régionale.

Le plan a été révisé dans les années 90 et finalement adopté en 2000. Dans le cadre de cette révision gérée par le CCRA, ce dernier a visité toutes les municipalités pour y rencontrer les politiques et les administrateurs ainsi que les associations, syndicats de propriétaires et conseils locaux de défense du renne sauvage. Depuis quelques années, le CCRA cherche également à renforcer l'engagement local vis-à-vis du plan en décentralisant régulièrement ses réunions dans les municipalités et en y invitant les administrations et élus locaux.

La révision du plan a également porté sur un élargissement du noyau de la zone protégée et sur l'ajout d'un plan d'action. Toutefois, le CCRA ne disposant d'aucune dotation propre, le financement des actions proposées dépend du dépôt de dossiers de demandes de subsides auprès de divers organismes publics. C'est ainsi que, si certaines actions ont pu être réalisées, d'autres sont restées lettre morte.

4. Evaluation du Plan d'aménagement

4.1 Développement des résidences secondaires – Situation en 2006

Le Plan régional d'aménagement du massif de Rondane est en place depuis quinze ans et il est donc possible d'en évaluer certains effets.

Dans le cadre de la réalisation du présent rapport, des études ont été menées sur l'évolution du nombre de résidences secondaires et de nouveaux projets immobiliers. L'analyse portant sur les résidences secondaires existantes se fonde sur les registres cadastraux et a été menée par l'Institut de recherche de Norvège orientale (Bråta et Overvåg, 2006). D'autre part, les services chargés de l'aménagement du territoire dans les municipalités ont été contactés pour fournir un aperçu des demandes de permis de bâtir approuvées pour des résidences secondaires dont la construction n'a pas encore commencé. Etant donné qu'il s'écoule plusieurs années entre l'octroi d'un permis de bâtir et la construction elle-même, cette « réserve constructible » doit être considérée comme une estimation grossière.

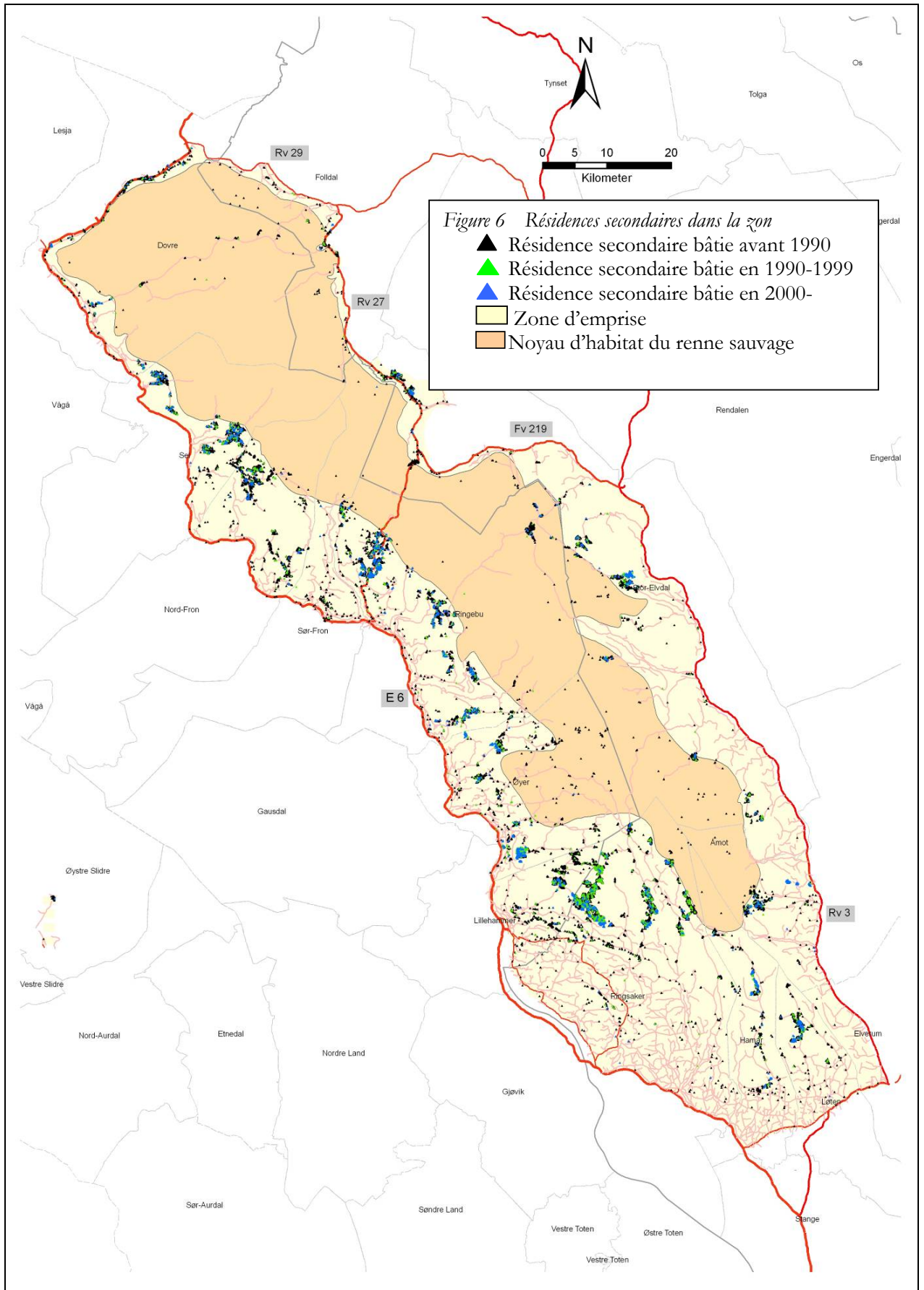
Au 31 décembre 2005, le bâti dans la zone d'aménagement atteignait 17 816 résidences secondaires. Leur nombre par municipalité varie entre 7 et 5 787. La figure 6 illustre la répartition des résidences secondaires dans la zone d'aménagement.

Outre les quelque 17 800 résidences secondaires, plus de 5 000 permis de bâtir ont été accordés pour des constructions supplémentaires.

Des études ont montré que, dans beaucoup de zones rurales, la construction de résidences secondaires est importante pour l'économie locale. Une étude menée auprès des propriétaires de résidences secondaires de trois municipalités rurales des comtés d'Oppland et de Hedmark montre en effet qu'en 2002, la dépense moyenne par résidence secondaire dans la municipalité où celle-ci est située atteignait quelque € 4,200 par an. L'effet en termes d'emploi (y compris dans le secteur de la construction) était pour sa part évalué à 3-5 % de l'emploi dans les municipalités étudiées (Ericsson et Grefsrud, 2005).

Aucune évaluation d'ensemble de l'impact de l'expansion immobilière sur la harde de rennes sauvages n'a été menée. Des spécialistes du renne sauvage ont toutefois été engagés cette année pour évaluer la proposition de révision du plan d'aménagement de la municipalité de Ringebu, située dans la partie occidentale de la zone d'aménagement. Ils ont émis la recommandation suivante :

« Si le sud du massif de Rondane constitue un biotope pérenne pour le renne sauvage, plusieurs signes pointent son exclusion progressive d'une partie importante de son habitat... Il faut lutter contre cette tendance si l'on veut atteindre l'objectif de maintien de la harde de renne sauvage dans la zone. Cela implique d'éviter toute recommandation autorisant une augmentation du nombre de résidences secondaires, comme le suggère le plan municipal d'aménagement de Ringebu. Il conviendrait au contraire de « geler » le parc de résidences secondaires à son niveau actuel. Il est en outre conseillé de prendre des mesures de gestion visant à éviter toute aggravation des perturbations de l'habitat du renne sauvage liées aux déplacements humains » (Jordhøy, 2006). Aucune analyse semblable n'a été menée dans le nord du massif de Rondane. Sachant que la partie septentrionale de la zone est moins densément bâtie que le sud, on peut raisonnablement extrapoler cette recommandation au nord de la zone.



4.2 Evaluation des résultats

« On ne peut pas tracer sa route pour arriver au paradis mais on peut toujours essayer d'éviter l'enfer. »
(Ottar Brox)

On peut considérer la citation ci-dessus, dont l'auteur est l'un des plus grands professeurs d'aménagement du territoire en Norvège, comme la synthèse d'une existence toute entière consacrée à cette spécialité. A bien des égards, elle résume aussi les résultats du Plan régional d'aménagement du massif de Rondane. Aujourd'hui, la harde de renne sauvage de la zone est très dynamique, ce qui tend à indiquer que le scénario catastrophe d'un développement effréné sacrifiant les ressources naturelles a pu être évité. Le plan d'aménagement a permis l'exploitation de la zone à des fins économiques tout en restreignant la poursuite de l'expansion du parc de résidences secondaires de la manière suivante. La procédure de préparation de nombreux plans locaux a permis de réduire le nombre de résidences secondaires. Dans le noyau de la zone, toute nouvelle construction a pratiquement été exclue (elles n'auraient de toute manière pas pu voir le jour sur le territoire du parc national, mais l'analyse de la figure 6 montre que c'est également vrai dans la partie du noyau située à l'extérieur de ce dernier). Les nouvelles résidences secondaires se concentrent davantage en périphérie de la zone d'emprise et dans des zones bâties existantes, conformément au plan d'aménagement qui prévoit d'éviter l'éparpillement du bâti dans toute la zone. Toutefois, on constate à l'échelon régional que si les plans d'aménagement spécifiques permettent de lutter contre l'augmentation du nombre de résidences secondaires en un endroit et à un temps donné, chaque municipalité s'attend, dans le cadre de la révision périodique de son plan d'aménagement (tous les quatre à dix ans), à se voir attribuer un quota supplémentaire de constructions nouvelles. En d'autres termes, si l'expansion du bâti est ralentie, elle se poursuit néanmoins bel et bien.

L'une des principales difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du plan d'aménagement concerne la gestion du nomadisme de l'espèce à protéger. La période de programmation a été marquée par des débats incessants sur ce qui constitue un « impact négatif » sur l'habitat du renne sauvage. Il est impossible d'apporter une réponse scientifique claire et définitive à cette question.

Le constat s'est également imposé au fil de la mise en œuvre du plan d'aménagement que la réalisation de son objectif ne peut jamais être considérée comme acquise. Il s'agit d'une œuvre de longue haleine. Il est indubitable que le CCRA a largement participé au maintien d'une harde dynamique. Ceci dit, l'engagement individuel des municipalités vis-à-vis de l'objectif du plan d'aménagement – la préservation de l'habitat du renne sauvage – a été aussi divers que varié. Certaines d'entre elles se sont conformées au Plan régional lors de l'élaboration de nouveaux plans d'aménagement locaux ou de la révision de plans existants tandis que d'autres semblent avoir volontairement « gonflé » les quotas de nouvelles résidences secondaires demandés pour disposer d'un levier lors des négociations avec les autorités régionales. C'est ainsi que les municipalités qui jouent le jeu, s'engagent vis-à-vis du plan d'aménagement et prennent au sérieux l'objectif de préservation de l'habitat du renne sauvage risquent fort de se retrouver avec un quota de nouvelles constructions inférieur à celui qu'obtiennent celles qui se comportent en « profiteurs ». De précédentes études ont montré que le principal levier des plans comaux d'aménagement tient, non pas à l'engagement des municipalités, mais bien aux *sanctions*, c'est-à-dire aux objections aux plans municipaux formulées par les Conseils généraux et Gouverneurs de comté.

Pour que les municipalités s'engagent vis-à-vis du Plan régional, il est essentiel qu'elles soient convaincues du caractère équitable de leurs propositions et des actions décidées. En principe, les autorités régionales devraient tenir compte de l'impératif d'une juste répartition des quotas de construction. Malheureusement, les municipalités soumettent leur projet de plan local à des moments différents tous les quatre à dix ans. Or, il est possible que les lignes directrices nationales concernant la gestion des zones de montagne évoluent dans l'intervalle et amènent les autorités régionales à réagir différemment au fil du temps aux plans qui leur sont soumis (l'évolution des orientations nationales peut résulter du développement des connaissances ou d'une alternance politique). La taille de la zone et le grand nombre de propositions de plans municipaux d'aménagement – de même que le roulement des personnalités politiques et administratives en fonction au fil du temps – entravent également la mise en œuvre d'une approche d'aménagement régionale cohérente sur la durée.

L'évolution du bâti illustrée à la figure 6 résulte également de la pression du secteur touristique. L'ouest et le sud de la zone sont confrontés à bien plus de demandes de permis de bâtir des résidences secondaires que le nord et l'est. Cette tendance tient à la proximité des centres urbains situés au sud de la zone et à l'attrait paysager spécifique de cette partie du massif.

4.3 Défis pour l'avenir

Les résultats des enquêtes menées sur les résidences secondaires existantes et sur les plans d'aménagement concernant leur développement à venir ainsi que les recommandations émises par les chercheurs spécialistes du renne sauvage montrent que « la limite de transformation acceptable » de l'habitat du renne sauvage sera probablement atteinte prochainement, à supposer que ce ne soit pas encore le cas. Ce constat constitue un défi de taille dans l'optique de la mise en œuvre du plan régional à l'avenir : l'impératif de préservation de l'habitat du renne sauvage devrait imposer la limitation du développement immobilier dans le nord et l'est de la zone, où l'expansion immobilière reste limitée, alors que c'est justement là que les quotas de construction devraient être les plus importants pour rencontrer l'impératif contradictoire d'une répartition équitable du potentiel de développement immobilier entre les diverses municipalités.

Si le plan avait précisé dès l'abord le quota global de nouvelles résidences secondaires autorisées dans la zone et les avait réparties entre les diverses municipalités, ce problème aurait été réglé dès le début du processus d'aménagement. Cependant, il est peu probable que le plan aurait jamais été accepté s'il avait contenu des quotas prédéfinis. Comme c'est le cas de tout processus politique, l'histoire du Plan régional d'aménagement du massif de Rondane est faite de compromis. On peut donc affirmer que si nous n'avons pas atterri en enfer, mais nous ne sommes pas exactement au paradis non plus. Et un défi de taille se profile étant donné que l'on s'approche d'une limite plus précise à poser au développement. La question de savoir si les municipalités seront capables de s'accorder sur une telle limite et de se répartir les quotas résiduels de développement résidentiel reste entière, de même que celle de savoir si les municipalités sont disposées ne serait-ce qu'à engager le débat ou s'il faudra faire remonter cette responsabilité au niveau du gouvernement national.

Pourtant, la réponse qui sera apportée à cette question sera d'autant plus importante qu'elle aura valeur de test important afin de trancher la question suivante : les autorités locales de gestion, telles que définies dans le régime de la Loi d'aménagement et d'urbanisme, sont-elles aptes à exploiter les zones de montagnes dans un esprit durable ou un règlement national doit-il s'imposer pour préserver les ressources et écosystèmes naturels d'intérêt régional.

5. Bibliographie

Bråtå, H.O. 2006, *The Rondane region, Norway : Common pool resource management through statutory planning* (« La région norvégienne de Rondane : gestion mutualisée d'une ressource commune via l'approbation d'un projet d'aménagement concerté »), in : Rydin, Y. & Falleth, E., *Networks and Institutions in Natural Resource Management* (« Les réseaux et institutions dans la gestion des ressources naturelles »), Edward Elgar, pp. 90-107.

Bråtå, H.O. 2006, *Partial county development plans as means for preserving wild reindeer habitats* (« Les plans particuliers d'aménagement comaux en tant que levier de conservation de l'habitat du renne sauvage »), article soumis à *Rangifer*.

Bråtå, H.O. & Overvåg, K., 2006, *Antall fritidsboliger over tid i Rondaneregionen* (« Développement des résidences secondaires dans la région de Rondane »), Institut de recherche de Norvège orientale, Rapport 11/2006.

Ericsson, B. & Grefsrud, R., 2005, *Fritidsbus i innlandet : Bruk og lokaløkonomiske effekter* (« Résidences secondaires en zone de montagne en Norvège : exploitation et impact économique local »), Institut de recherche de Norvège orientale, Report 06/2005.

Jordhøy, P., 2006, *Villrein og hyttebygging i Rondane sør* (« Le renne sauvage et le développement des résidences secondaires en Rondane méridionale »). Institut norvégien de recherche sur le milieu naturel, Mini-rapport 162.