



PREMIER MINISTRE

MINISTÈRE DE L'ESPACE RURAL ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

CONSEIL NATIONAL DE LA MONTAGNE

GROUPE DE TRAVAIL N°5

« GESTION DURABLE DES TERRITOIRES ET MODALITES DE GOUVERNANCE » RAPPORT DE SYNTHÈSE

Président du Groupe de travail, M. Martial SADDIER, Député, Président de la Commission Permanente du Conseil National de la Montagne
Rapporteur du Groupe de travail, Mme Anne BUSSELOT, Commissaire-adjoint Massif Pyrénées

L'équilibre de certains espaces de montagne se trouve menacé par l'abandon des activités agricoles ou par l'établissement d'équipements ou d'infrastructures à fort impact sur l'occupation des sols.

En outre, alors que les espaces naturels montagnards sont de plus en plus attractifs pour les citoyens en quête de nature, le développement touristique, spectaculaire dans certains massifs, n'a pas empêché l'exode rural.

Les effets secondaires et indirects de ces évolutions se sont multipliés notamment en raison de l'absence d'une vision élargie et transversale de l'aménagement de ces territoires (espaces valléens/massifs, villes/territoires ruraux) ainsi que de la mise en place laborieuse d'outils de planification prescriptifs à une échelle stratégique. Ils concernent de nombreux domaines et touchent négativement les transports, la qualité de l'air, la production de gaz à effet de serre, la consommation d'énergie, la pression urbaine et foncière, l'étalement urbain et la gestion durable des ressources naturelles, les possibilités de reconversion, de diversification et de maintien de l'emploi pour toutes les activités économiques ou encore le maintien des services à la population.

Les travaux du groupe « gestion durable des territoires et modalités de gouvernance » du Conseil National de la Montagne (CNM) se sont articulés autour des principes fondateurs de la loi montagne de 1985 qui tiennent en particulier à la prise en compte des différences de ces territoires et à l'importance de la *solidarité*.

Celle-ci a d'ailleurs naturellement été le fil conducteur des échanges et des propositions formulées dans le cadre du mandat attribué au groupe, qui s'est réuni à trois reprises de janvier à mai 2010.

Ont été abordés plus spécifiquement les points suivants :

- la question des échelles pertinentes pour la gestion des territoires de montagne ;
- l'efficacité des outils de gestion de ces territoires, y compris au niveau transfrontalier ;
- la prévention des risques naturels ;
- la définition et la mise en œuvre de la trame verte et bleue ;
- la question des modes de gouvernance pertinents pour les territoires de montagne, aux niveaux international, national, des massifs et local ;
- l'attractivité des territoires de montagne.

Les travaux du groupe ont bénéficié du concours, inappréciable, de nombreux experts et membres de l'administration auquel hommage doit être rendu collectivement pour leur disponibilité, la qualité de leurs présentations et leur contribution à la rédaction du présent rapport.

Propositions du groupe

I – RENFORCER LA SOLIDARITE A TRAVERS UNE MEILLEURE UTILISATION DES OUTILS DE PLANIFICATION ET DE GESTION DE L'ESPACE

A. SITUATION ACTUELLE – DIFFICULTES IDENTIFIEES

DES OUTILS DE GESTION ET DE PLANIFICATION NOMBREUX MAIS PEU OU MAL EXPLOITES.

Le premier constat partagé est celui de l'importance de la boîte à outils existants pour répondre aux enjeux des territoires de montagne. Outre les projets territoriaux de développement durable¹, l'Etat et les collectivités territoriales disposent en effet de divers documents d'urbanisme et d'aménagement ainsi que d'outils de gestion de territoire. La loi portant Engagement National pour l'Environnement (ENE) prévoit par ailleurs de nouveaux dispositifs (voir note générale fournie au groupe) et tend à renforcer l'échelon intercommunal. Ainsi, l'élaboration de Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) est encouragée notamment à travers le renforcement du principe de constructibilité limitée. Le Gouvernement affiche cette même volonté de promotion du niveau intercommunal concernant les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU).

TOUTEFOIS, LES OUTILS EXISTANTS SONT SOUVENT, PEU OU MAL EXPLOITES.

Ainsi en est-il des Directives Territoriales d'Aménagement (DTA). Une seule DTA est approuvée en zone de montagne (Alpes-Maritimes), une autre est en cours de finalisation, la DTA des Alpes du Nord (actuellement mise à l'enquête publique²). Document d'urbanisme cadre permettant d'asseoir le développement durable des territoires stratégiques à enjeux, la DTA exprime une ambition à 20-25 ans et définit les principes de planification en matière de localisation des grandes infrastructures de transports et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages.

La loi ENE prévoit néanmoins l'abandon des DTA et crée d'un outil non prescriptif, les Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durable (extraits de la loi en annexe – article 13).

De même, l'article L.145-7 du code de l'urbanisme prévoit la possibilité pour les comités de massif de proposer des prescriptions ou d'élaborer des recommandations particulières à chaque massif. On constate cependant que le droit à la différence, pourtant revendiqué, n'a finalement pas trouvé de véritable application, malgré la compétence large directement attribuée aux comités de massif et malgré l'intérêt des prescriptions particulières de massif en termes stratégiques. Aucune prescription particulière de massif n'a en effet été édictée. Cette situation doit être analysée dans le cadre de la mission d'inspection interministérielle relative au bilan de la loi montagne à 25 ans.

Dans les départements d'outre-mer, l'article 9 de la loi montagne prévoit que le conseil régional précise les objectifs et les actions qu'il estime devoir mener pour le développement et l'aménagement des zones de montagne, notamment dans le cadre de l'élaboration du schéma d'aménagement régional.

PROJET POUR UN TERRITOIRE, LE SCoT RESTE UN OUTIL PEU CONNU DES ELUS, ET MAL APPROPRIE.

L'exercice d'élaboration des SCoT est complexe : il s'agit en effet de changer d'échelle, de s'affranchir des limites communales en faveur d'une approche intercommunale. Néanmoins, le calendrier de ces documents d'urbanisme est parfois difficile à articuler avec celui des échéances électorales, plus resserré.

Ce qui est inscrit dans les SCoT a vocation à être mis en œuvre au travers des PLU et des cartes communales. Toutefois, il peut arriver que des mesures identifiées dans les SCoT restent de l'ordre de l'intention dès lors que les PLU ne peuvent pas traduire ces intentions en termes opérationnels. Enfin, les SCoT ne sont, souvent, pas appréhendés comme ils devraient l'être, en préalable à la révision des PLU. Au final, peu de SCoT ont été approuvés en zone de montagne (cf. cartographie jointe en annexe).

¹ Agendas 21, plans climat-territoriaux.

² Les grands enjeux de ce territoire portent sur :

- les fonctions nationales et internationales ;
- l'équilibre entre le développement économique et touristique et la protection de l'environnement ;
- la prise en compte des risques et la gestion économe des ressources et de l'espace ;
- le développement urbain du sillon alpin ;
- la coopération des territoires.

Ce territoire couvre 923 communes et constitue la première zone européenne de sports d'hiver.

La réalisation d'une Unité Touristique Nouvelle (UTN) est susceptible de porter sur toutes les thématiques examinées par le SCoT (déplacements, économie, tourisme, forme urbaine, paysages etc.). Elle devrait donc se trouver déclinée dans toutes les parties du SCoT : le diagnostic général, l'exposé des choix retenus, le rapport environnemental, le plan d'aménagement et de développement durable et le document d'orientation générale. Or, la prise en compte de ces UTN dans les SCoT consiste souvent en une simple photographie des projets UTN à un moment donné, sans réelle réflexion prospective sur le territoire ni vision transversale et intégration dans le projet de territoire. En outre, les documents graphiques restent pour la plupart sectoriels et ne permettent pas la confrontation, la hiérarchisation et la territorialisation des enjeux spécifiques au territoire, en particulier environnementaux. Cet exercice doit être renforcé dans le rapport environnemental du SCoT, souvent insuffisant sur ce point³.

Par ailleurs, l'évaluation économique des projets disparaît dans les SCoT, dont ce n'est pas l'objet, alors même qu'elle est de première importance pour les UTN.

Enfin, en zones de montagne, les territoires portant les SCoT sont principalement organisés au sein des vallées, alors que les UTN concernent majoritairement les espaces d'altitude. De par cette géographie, les UTN peuvent toucher plusieurs SCoT sans pour autant se sentir pleinement concernées par aucun de ceux-ci, rendant l'articulation difficile entre SCoT et UTN et la réflexion collective dans le cadre de la stratégie plus globale du massif.

Pour ce qui est de la mise en œuvre des SCoT et du traitement de la procédure UTN, le groupe identifie de réels besoins en matière :

- d'appui financier et d'ingénierie ;
- de communication et de sensibilisation des collectivités territoriales ;
- de clarification des processus.

Une trame verte et bleue pour la préservation, la gestion et la remise en bon état des continuités écologiques.

La trame verte et bleue a pour objectif principal de préserver la biodiversité des territoires en assurant une continuité des espaces naturels indispensables à la survie des populations des écosystèmes, et cela à toutes les échelles de territoire, du local au régional et même au continental. La fragmentation des espaces naturels liée aux activités humaines constitue une forte menace pour les écosystèmes. La superficie des espaces naturels diminue, tant du fait de l'urbanisation que de la pratique d'une agriculture intensive (suppression des haies, des fossés, etc.) et leur réduction peut provoquer la disparition de certaines espèces.

Une nouvelle méthode d'approche s'est donc imposée : il faut désormais raisonner en termes de maillage et de fonctionnalité des écosystèmes, de continuités écologiques, à une échelle spatiale très large.

Dans la loi portant ENE (article 121 en annexe), la trame verte et bleue a pour objectif d'enrayer la perte de biodiversité en participant à la restauration des continuités écologiques entre les milieux naturels.

Une des originalités de la France en matière de mise en œuvre est la mise en place d'une trame verte et bleue cohérente, plutôt que d'une trame verte et d'une trame bleue. Cette trame est pensée comme un véritable outil d'aménagement du territoire. Dans certaines régions, des schémas écologiques régionaux sont déjà en place, voire à un niveau interrégional (initiative de l'ALPARC par exemple.) Enfin, certaines collectivités ont déjà intégré la logique de continuité écologique au travers de SCoT, ou de PLU.

Dans le cas particulier de la Corse et des DOM le PADD et les SAR valent schéma régional de cohérence écologique.

L'élaboration de la trame verte et bleue repose sur 3 niveaux territoriaux d'intervention :

- des orientations nationales pour la préservation et la restauration des continuités écologiques ;
- des schémas régionaux de cohérence écologique, qui respectent les orientations nationales, élaborés conjointement par l'Etat et la région dans le cadre d'une démarche participative (fin 2012) et sont soumis à enquête publique ;

³ Le projet de loi portant ENE précise que le document d'orientation et d'objectifs du SCoT doit mentionner les UTN (article 9 : « définit la localisation, la consistance et la capacité globale d'accueil et d'équipement des UTN mentionnées au I de l'article L. 145-11 » du code de l'urbanisme et « les principes d'implantation et la nature des UTN mentionnées au II » de ce même article).

- des documents de planification et projets des collectivités territoriales et de leurs groupements, particulièrement en matière d'aménagement de l'espace et d'urbanisme qui prennent en compte les schémas régionaux de cohérence écologique.

En montagne, la protection du foncier agricole est cruciale pour le maintien d'une agriculture viable et de qualité.

Les actions menées, notamment par les SAFER, en zones de montagne ne sont, pour l'essentiel, pas spécifiques à ces territoires. Par contre, ces zones présentent des conditions et des difficultés d'intervention particulières, liées aux contraintes de climat et d'altitude, à la pente, aux difficultés d'accès du foncier et à son coût, au parcellaire étroit et morcelé. Ces éléments se répercutent sur les actions des SAFER : réticence à l'application du statut du fermage, manque de bâti pour le logement des exploitants, surcoût des bâtiments... Quelques actions particulières existent toutefois dans le domaine de l'appui à l'utilisation des estives ; il en va ainsi des actions sur les granges foraines et les terres agricoles qui leur sont liées dans les Pyrénées, actions qui ne peuvent être mises en œuvre dans le cas des préemptions.

Un amendement au projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche a été déposé par les SAFER visant à favoriser la séparation du foncier et du bâti en zones de montagne afin que les herbages restent d'usage agricole.

En termes de financement, s'il a pu y avoir, dans le passé, des financements spécifiques pour les zones de montagne, ceux-ci ont disparu (les financements de l'Etat pour la montagne sont des financements globaux dont les SAFER ne peuvent bénéficier : ICHN, primes à l'herbe, majoration de DJA, fiscalité ou incitations forestières). Au final, seules les collectivités territoriales ont initié des financements spécifiques d'actions en montagne dont les SAFER peuvent bénéficier.

Des risques naturels particulièrement présents.

Les territoires de montagne concentrent les phénomènes naturels d'origine gravitaire :

- les mouvements de terrain : glissements, chutes de blocs, ...
- les inondations et les crues torrentielles avec transports de matériaux,
- les avalanches ...

Concernant ces types de risques, l'Etat mène depuis 1882 une action de « restauration des terrains en montagne, avec quatre objectifs :

- boisement des terrains les plus sensibles à l'érosion : patrimoine forestier géré par l'ONF ;
- régularisation du régime des eaux ;
- gestion rationnelle de l'économie pastorale ;
- expertise du risque potentiel avant aménagement ou établissement d'un document d'urbanisme.

Les séismes sont également très présents en zone montagneuse. Les incendies de forêts peuvent y concerner de grands territoires comme dans les Alpes du sud ou les Pyrénées ou se développer dans certains secteurs du fait des conditions météorologiques particulières, comme par exemple en Isère lors de la canicule de l'été 2003.

En métropole, un peu plus de 6 200 communes réparties dans 48 départements sont identifiées comme communes de montagne ou de haute montagne.

Une analyse des bases de données fait ressortir sur le territoire métropolitain que :

- 82% de ces communes de montagne sont reconnues par les dossiers départementaux des risques majeurs (DDRM), comme des communes à risques (56% pour le reste du territoire) ;
- 37% de ces communes de montagne à risques, soit plus de 1 800, font l'objet d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN), prescrit ou approuvé, et ces plans y sont généralement multirisques (47% des communes à risques hors montagne disposent d'un PPRN approuvé ou prescrit).

LES RISQUES LES MIEUX COUVERTS SONT LES AVALANCHES (61% DES COMMUNES AYANT CE RISQUE SONT COUVERTES PAR UN PPRN AVALANCHE), LES INONDATIONS (49%) PUIS LES MOUVEMENTS DE TERRAIN (34%).

Pour résumer, les territoires de montagne sont plus exposés aux risques naturels mais nécessitent encore un fort investissement en matière de prévention. Toutefois, ce sont des territoires où, compte-tenu du manque d'espace pour le développement des activités humaines, les règles pour la prévention des risques dans le cadre des PPRN sont globalement moins contraignantes que pour les secteurs de plaine.

Cela correspond à l'idée d'un niveau de risque acceptable supérieur à la moyenne. Ce principe est reconnu et accepté mais il convient de le manipuler avec précaution pour éviter de l'exploiter jusqu'à aggraver l'exposition des personnes et des biens aux aléas liés à la montagne.

Enfin, le colloque « risque » tenu en novembre 2008 à l'occasion de la présidence française de l'Union Européenne et auquel participait l'ANEM a souligné la sensibilité de ces mêmes territoires au changement climatique dont l'effet y est plus marqué qu'ailleurs. Ce constat est à l'origine du plan d'actions climat proposé par la France lors de la Conférence Alpine qui s'est tenue à Evian en mars 2009. A ce sujet, il faut souligner que les « crues avalanches » destructrices de la mi-décembre 2008 dans les Alpes du Sud, ont montré que des avalanches ayant des extensions exceptionnelles sont toujours possibles. C'est ce motif qui a été retenu pour accorder le statut de catastrophe naturelle aux dommages constatés.

En outre-mer, les communes de montagne des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion sont toutes concernées par des risques naturels : cyclones, inondation, glissements de terrains auxquels s'ajoutent les séismes et les éruptions volcaniques avec le volcan de la Soufrière en Guadeloupe, la Montagne Pelée en Martinique et le Piton de la fournaise à la Réunion.

Les Antilles sont les territoires de France où le risque sismique est le plus fort, justifiant en janvier 2007, l'adoption par le gouvernement d'un plan Séisme aux Antilles qui s'intègre au programme national de prévention du risque sismique et dont l'objet premier est de réduire le nombre de victimes en cas de séisme majeur.

En matière de risque volcanique *le Plan de Secours Spécialisé (PSS)* établi par le Service Interministériel de Défense et de Protection Civile vise à prévoir les mesures de protection des populations à mettre en œuvre en cas d'activité volcanique dangereuse des volcans.

LA PLUPART DES COMMUNES FONT L'OBJET D'UN PPRN APPROUVE OU EN COURS D'ELABORATION.

B. PROPOSITIONS

Les propositions du groupe reposent sur deux éléments structurants :

→ ***L'affirmation de l'intercommunalité comme territoire cohérent porteur du SCoT et des documents d'urbanisme***

Le groupe retient que la communauté de commune est l'échelon le plus pertinent pour réfléchir à un projet de territoire, à la condition que sa définition prenne en compte tous les aspects du développement durable pour le bassin de vie concerné ; en particulier, la définition de la communauté de communes doit permettre l'exercice de la solidarité territoriale (en évitant d'opposer des communautés de communes « de fond de vallées » et des communautés de communes de « coteaux », en s'assurant de la représentativité des différentes communes dans l'intercommunalité (communes ayant une activité industrielles / communes ayant des stations de ski / communes ayant essentiellement une activité pastorale...). De plus, il conviendrait d'examiner la prise en compte des lits touristiques, pour l'évaluation des seuils liés à la population.

C'est à cette échelle que devraient également être définis et mis en œuvre les projets de territoire (Schémas de Cohérence Territoriale) et leur traduction en matière d'urbanisme (Plan locaux d'urbanisme). C'est également à cette échelle que peuvent être traitées les UTN (leur impact dépasse le cadre de la station, ou de la commune), la mise en place de la trame verte et bleue, la gestion du foncier, la prévention des risques, etc.

Le SCoT devrait ainsi devenir *l'outil de gestion du territoire intercommunal*, sous tous ses aspects (UTN, espaces agricoles, trame verte et bleue, risques...).

Enfin, des projets, des enjeux dépassent l'échelle de l'intercommunalité : celles-ci qui restent organisées autour de la structure des vallées, et, fréquemment, les stations de ski, des massifs emblématiques tels que le Mont-Blanc, concernent plusieurs territoires de projet. La notion d'InterSCoT » pourrait être formalisée. De telles démarches semblent être les seules à mêmes de prendre en compte l'impact des UTN sur les enjeux, et notamment les enjeux environnementaux, qui dépassent le seul niveau de la station, ou de la commune directement concernée (problématique des transports par exemple).

La prise en compte des territoires transfrontaliers dans les documents d'urbanisme reste par ailleurs à préciser, mais passe certainement par une reconnaissance et une consolidation juridique des groupements de coopération transfrontalière permettant aux collectivités directement concernées de s'organiser.

Enfin, le SAGE (schéma d'aménagement et de gestion des eaux) est un document de planification élaboré de manière collective, pour un périmètre hydrographique cohérent. Il fixe des objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur, de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau. Il doit être compatible avec le SDAGE. (Schéma Directeur d'aménagement et de gestion des eaux) Le périmètre et le délai dans lequel il est élaboré sont déterminés par le SDAGE ; à défaut, ils sont arrêtés par le ou les préfets, le cas échéant sur proposition des collectivités territoriales intéressées. Le SAGE est établi par une CLE (Commission Locale de l'Eau) représentant les divers acteurs du territoire, soumis à enquête publique et est approuvé par le préfet. Il est doté d'une portée juridique : le règlement et ses documents cartographiques sont opposables aux tiers et les décisions dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau. Les documents d'urbanisme (schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme et carte communale) doivent être compatibles avec les objectifs de protection définis par le SAGE.

→ **La nécessité d'un accompagnement des collectivités pour la définition de leur projet et leur mise en œuvre**, par l'élaboration d'outils méthodologique et d'éléments de doctrine, par la mise en place de moyens humains et financiers adéquats et par la capitalisation des connaissances (universités, observatoire des montagnes, sites dédiés...).

G5-1	Accompagner les collectivités territoriales grâce à de nouveaux outils méthodologiques et éléments de doctrine.
-------------	--

- Inciter à une planification de l'urbanisme à l'échelle intercommunale.
- Réaliser un guide méthodologique relatif à la procédure UTN et à la prise en compte des dossiers UTN dans les SCoT. L'enjeu pour les SCoT concerne non seulement l'évaluation environnementale stratégique mais également le volet UTN qui est parfois mal apprécié par les maîtres d'ouvrages. Un tel guide permettrait notamment de sensibiliser les porteurs de projets d'UTN à l'intégration de l'environnement et à la qualité des projets soumis à étude d'impact⁴. Sur les zones de montagne, ce sont principalement des projets d'aménagement des domaines skiables (remontées mécaniques, pistes, équipements d'enneigement le cas échéant). De plus, la notion de programme de travaux au sens de l'article R. 122-3 du code de l'environnement est très peu prise en compte par les différents acteurs concernés. Cela conduit à un fractionnement des opérations et à une mauvaise évaluation de leurs impacts cumulés fondamentale pour une gestion durable des territoires et une vision partagée (collectivités, services de l'Etat, promoteurs, associations).
- Réaliser des guides méthodologiques sur l'élaboration des plans de prévention des avalanches et des plans de prévention des crues torrentielles.
- En matière de trame verte et bleue : élaborer un guide relatif à la prise en compte et l'intégration de la trame verte et bleue dans les documents d'urbanisme. Le groupe de travail souligne l'importance d'une attention particulière aux éventuels conflits d'usage susceptibles de porter atteinte au principe de préservation des espaces agricoles montagnards. En outre, en zones de montagne, les futurs schémas régionaux de cohérence écologique devront bien sûr tenir compte des parties du massif incluses dans les schémas des régions voisines, mais il convient de réfléchir à la *possibilité d'une élaboration de ces schémas à l'échelon interrégional*.
- Soutenir la notion d'InterSCoT » : il est proposé de lancer des démarches expérimentales interSCoT (par exemple sur le modèle du territoire cornouaillais en Bretagne où l'animation est assurée par l'un des syndicats mixtes concernés) puis éventuellement envisager l'institutionnalisation de ces procédures sur des agglomérations ou des bassins de vie homogènes. Dans le cas des UTN, cette démarche semble être la seule à même de prendre en compte l'impact des UTN sur les enjeux notamment environnementaux qui dépassent le seul niveau de la station, ou de la commune (problématique des transports ou de l'extension urbaine aux fins d'hébergement par exemple).
- Analyser la prise en compte des principes de la loi montagne, dans les documents d'urbanisme, à la lumière de la généralisation des SCoT dans le cadre de la mission d'inspection relative au bilan de la loi montagne. Un guide méthodologique sur la mise en œuvre des SCoT en montagne pourrait ensuite être élaboré (articulation avec les SCoT voisins, prise en compte de la loi montagne etc.).

⁴ Voir en annexe la fiche relative aux démarches d'évaluation environnementale.

G5-2	Accompagner les collectivités territoriales par des moyens humains et en ingénierie renforcés.
-------------	---

La loi portant ENE prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2017, dans les communes qui ne seront pas couvertes par un SCoT applicable, le PLU ne pourra être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1^{er} juillet 2002 ou une zone naturelle.

Il sera indispensable d'accompagner les collectivités locales dans l'élaboration de leurs schémas, et de se donner les moyens de répondre à leurs besoins en termes financiers et en ingénierie :

- Renforcer les moyens humains (spécialistes de la montagne) dans les services de l'Etat, pour l'accompagnement des communes et des EPCI en matière d'ingénierie territoriale.
- Renforcer les moyens humains dans les services « évaluation » des DREAL, notamment à l'occasion de la mise en place du nouveau dispositif « autorité environnementale ». Sont en effet soumis à évaluation environnementale les SCoT et certains plans locaux d'urbanisme (PLU), essentiellement si des sites Natura 2000 sont susceptibles d'être impactés ou lorsque le PLU contient une UTN de massif (voir fiche de synthèse en annexe relative aux démarches d'évaluation environnementale).
- Formaliser la capitalisation des connaissances (universités, observatoire des montagnes, sites dédiés...).
- Mettre en place des outils financiers efficaces, permettant à tous les espaces de se doter de projets territoriaux.

G5-3	Appuyer le rôle des SCoT pour la mise en œuvre des continuités écologiques.
-------------	--

De plus en plus de SCOT prennent en compte les continuités écologiques (Strasbourg, Grenoble, Sud-Loire autour de Saint-Etienne, Châteauroux, etc.), mais aussi des PLU (Agence d'urbanisme de la région grenobloise, Parc naturel régional Oise-Pays de France).

Ces expériences montrent la diversité des approches et méthodes cartographiques et le caractère plus ou moins affirmé de l'existence de ces continuités.

Afin de renforcer l'échelon intercommunal pour la mise en œuvre de la trame verte et bleue, le groupe de travail propose de modifier l'article L. 145-4 du code de l'urbanisme en ajoutant le mot « écologiques » après « économiques ». Cet article serait ainsi rédigé : « le périmètre du SCoT ou du schéma de secteur tient compte de la communauté d'intérêts économiques, écologiques et sociaux à l'échelle d'une vallée, d'un pays, d'un massif local ou d'une entité géographique constituant une unité d'aménagement cohérent ».

Cette proposition se combine avec la nécessaire incitation à une planification de l'urbanisme à l'échelle intercommunale. L'inclusion de la trame verte et bleue dans les documents d'urbanisme devrait lui conférer d'une part une certaine stabilité et d'autre part aider à une meilleure définition des continuités écologiques entre les différentes collectivités.

G5-4	Poursuivre les travaux du comité opérationnel trame verte et bleue issu du Grenelle de l'environnement sur le « financement » de la trame verte et bleue
-------------	---

Un travail interministériel a été mené pour étudier les outils économiques permettant de reconnaître l'apport de la trame verte et bleue pour la collectivité.

- **Introduire un critère biodiversité dans la DGF.**

La question de l'introduction d'un critère biodiversité dans l'attribution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des collectivités territoriales a été posée. Cette situation viserait à reconnaître l'apport pour la collectivité dans son ensemble, et pas seulement pour la collectivité locale concernée, de modes d'utilisation et de gestion de l'espace qui préservent la biodiversité. Les collectivités concernées acceptent en effet de faire des choix sur leur territoire dont les bénéfices environnementaux et sociaux dépassent largement leurs limites administratives mais qui contraignent, entre autres, leurs choix d'urbanisation.

Il ne s'agit pas de financer la mise en œuvre d'une politique environnementale (les ressources de la DGF ne sont pas affectées mais libres d'emploi) ni d'accompagner un nouveau transfert de compétences, ce qui ne relèverait pas de la DGF. L'idée est celle d'une péréquation entre collectivités qui font des efforts pour entretenir la biodiversité et des collectivités dont la population bénéficie des efforts accomplis par d'autres. La DGF inclut d'ailleurs déjà certains critères qui visent à prendre en compte des particularités du territoire. Une mesure de modulation de la DGF par un critère lié à la protection de la biodiversité éviterait la création de toute pièce d'un nouveau dispositif spécifique qui viendrait se juxtaposer aux dispositifs existants en complexifiant d'autant les mécanismes de transfert financier de l'Etat en direction des collectivités.

Néanmoins, l'introduction d'un critère biodiversité dans la DGF ne pourrait avoir pour seul objectif de reconnaître l'apport pour la société d'espaces déjà protégés. En effet la trame verte et bleue repose sur la notion de continuité écologique qui nécessite de cibler de nouveaux espaces. Ainsi il apparaît essentiel de reconnaître les efforts consentis par les collectivités qui adoptent de nouvelles mesures de protection, de gestion durable, ou de « renaturalisation » (reconstitution de la trame verte et bleue). Le maintien ou la reconquête d'espaces de nature, forestiers ou agricoles doit être encouragé, ce qui n'exclut pas de tenir compte des espaces déjà protégés, héritages de politiques positives antérieures.

Cette proposition phare du groupe de travail s'inscrit pleinement dans la lignée de l'engagement 73 du Grenelle de l'environnement qui prévoit explicitement « l'introduction concertée d'un critère biodiversité dans la DGF ».

Toutefois, la mise en place d'un critère surfacique dans la DGF suppose la réunion de plusieurs conditions mises en avant lors du travail interministériel mené en 2009 et qu'il convient de rappeler :

- Pour être suffisamment robuste et éviter une remise en cause de l'assiette de la dotation, un éventuel critère surfacique devrait s'appuyer sur des espaces bien identifiés, dont la surface est connue à l'échelle des collectivités locales bénéficiaires. Les données doivent être homogènes sur le territoire, mises à jour annuellement, peu contestables et communiquées par une entité publique de référence.
- Pour que la mesure soit légitime, les espaces retenus devraient, statutairement, faire l'objet de protections avérées (de longues durées et exigeantes d'un point de vue environnemental). Par ailleurs, les collectivités locales bénéficiaires devraient être statutairement impliquées dans leur définition ou leur gestion.
- Le critère retenu doit être particulièrement simple à mettre en œuvre et facilement assimilable pour les collectivités visées pour ne pas complexifier le mode de calcul.
- Le Ministère de l'Intérieur a en outre rappelé, à l'occasion de ce travail interministériel, que tout critère éventuel intervenant dans la répartition des dotations doit être défini précisément par la loi, disponible au 1^{er} janvier sous une forme facilement exploitable, et fiable. Enfin, il est important qu'un critère additionnel éventuel n'accroisse pas les inégalités entre collectivités locales. Le même ministère craint par ailleurs « un risque fort que l'introduction d'un tel critère aboutisse à des effets contre-péréquateurs ». Il rappelle enfin que, « compte tenu du contexte politique actuel, caractérisé en particulier par les nombreuses réformes engagées dans le champ des collectivités territoriales, il est peu opportun d'introduire dans la DGF de nouveaux critères de répartition liés aux espaces protégés ». Sur ce dernier point, la Fondation Nicolas Hulot a souligné lors de ces discussions que la plupart des territoires français riches en biodiversité, protégés ou non, sont pauvres économiquement et que le maintien des services écosystémiques représente un coût pour ces collectivités alors qu'ils procurent des bénéfices à d'autres collectivités, plus ou moins voisines, parfois plus riches.

Une analyse des espaces qui seraient déjà susceptibles de répondre à ces critères a été réalisée par le Service d'observation et de statistiques du MEEDDM (voir fiche en annexe détaillant l'identification, la quantification et la répartition sur le territoire de ces espaces, qui correspondent à des réalités très différentes : protections réglementaires, protections contractuelles, espaces d'inventaire... Selon les statuts considérés, la répartition des espaces à l'échelle du territoire varie largement. Le choix de tel ou tel type d'espace pour un éventuel critère de bonification de la DGF n'est donc pas neutre).

- **Réaliser une ou plusieurs expérimentations sur le territoire de communes situées en zone de montagne.**

G5-5	Engager, dans le cadre de la réforme des études d'impact, une réflexion sur l'outil approprié à l'évaluation environnementale des UTN (hors SCoT).
-------------	---

L'article R. 145-6 du code de l'urbanisme pourrait sembler insuffisant alors même que les UTN peuvent être considérées comme des programmes de travaux au sens de l'actuel article R. 122-3 du code de l'environnement (voir fiche en annexe sur les démarches d'évaluation environnementale).

G5-6	Soutenir les actions de Restauration des Terrains en Montagne.
-------------	---

Le groupe de travail souligne par ailleurs l'importance des travaux de restauration des terrains en montagne et le rôle des services « RTM » qui en ont la charge, et souhaite une augmentation des moyens d'action et des crédits mis en œuvre en la matière, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'adaptation au changement climatique (voir fiche en annexe).

Le nouveau contrat d'objectifs Etat/ONF sera préparé en 2011 ; à cette occasion, en lien avec le ministère de l'agriculture, il a été proposé de conduire une mission d'inspection CGAAER-CGEDD sur la place et les missions des services RTM, notamment leurs missions d'intérêt général. Un projet de lettre de mission a été transmis aux cabinets des ministres de l'agriculture et de l'écologie. Cette mission devrait évoquer les activités des services RTM pour les collectivités (échéance début 2011).

G5-7	Améliorer la connaissance en matière de risques, et changer d'échelle de réflexion.
-------------	--

- Dans le cadre du plan national d'adaptation au changement climatique, améliorer la connaissance et les échanges (notamment études avec le RTM et le Cemagref, études de l'effet du dégel de certains terrains sur la mobilisation des matériaux par les torrents, études de glaciers à risque et leurs évolutions, retours d'expérience sur les avalanches de décembre 2008).
- Le groupe de travail considère que les PPR devraient être établis à l'échelon intercommunal pour mieux appréhender les risques et répartir les responsabilités des collectivités territoriales directement concernées.

Le groupe de travail reprend à son compte les propos du directeur général de la prévention des risques au MEEDDM concernant l'évolution des textes en matière de prévention des risques naturels qui consisterait à « remonter » au niveau réglementaire voire législatif, les principes applicables à la prévention des risques qui sont actuellement traités par circulaire ou simplement par des guides méthodologiques (projet de guide avalanches par exemple).

La loi portant engagement national pour l'environnement (article 222 – cf. extraits de la loi en annexe) répond à cette demande du groupe. Le conseil d'orientation de la prévention des risques naturels majeurs sera consulté dans le cadre de la rédaction des décrets d'application de cette disposition.

Par ailleurs, le groupe de travail demande à ce que le CNM soit tenu informé des conclusions de la mission d'inspection conjointe Ministère de l'intérieur et MEEDDM sur les modalités de prise en compte des avalanches exceptionnelles pour améliorer la prévention des risques et renforcer la sécurité des personnes (échéance : deuxième semestre 2011). Le MEEDDM a suggéré aux inspecteurs désignés de prendre contact avec les élus de la montagne ainsi qu'avec le président de la commission permanente du CNM.

Le groupe de travail déplore l'insuffisance des outils fonciers mais cette situation ne vaut pas exclusivement pour la montagne.

Il souhaite la mise en place, dans le cadre de l'observatoire de la montagne, d'un observatoire du prix du foncier agricole.

Lorsqu'un SCoT existe, le groupe de travail *souhaite que celui-ci soit bien l'outil permettant de traiter l'ensemble des enjeux, y compris les enjeux agricoles*, et que ne soient pas multipliés les lieux d'expertise.

Les propositions faites dans le cadre du groupe 5 ont été reprises dans le compte-rendu du groupe 2.

II – RENFORCER LA SOLIDARITE PAR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE

A. SITUATION ACTUELLE - DIFFICULTES IDENTIFIEES

Transfrontalier

La coopération transfrontalière de proximité est un enjeu important pour les territoires de montagne, et il est important de permettre aux intercommunalités frontalières de conduire des actions de coopération directe avec leurs homologues.

Les échanges du groupe ont porté en particulier sur la volonté des collectivités territoriales d'inscrire leurs démarches « projets » dans une dynamique davantage ascendante et formalisée du point de vue institutionnel.

Un réel besoin de reconnaissance et de consolidation juridique des groupements de coopération transfrontalière existe pour mener à bien certains programmes ou mieux gérer un territoire commun transfrontalier.

Par ailleurs, les programmes de recherche transfrontaliers et leurs modes de gouvernance pourraient être valorisés par une meilleure reconnaissance institutionnelle :

Modes de décision et solidarité

La notion de gouvernance en montagne est fréquemment utilisée sans pour autant toujours refléter une réalité facilement identifiable. En effet, on constate une relative sectorisation des domaines d'intervention (eau, tourisme, immobilier, urbanisme, domaine skiable...) où des acteurs pourraient néanmoins se réunir pour initier cette gouvernance. Spécifiquement pour les stations de ski, les relations entre les gestionnaires des domaines skiables, les promoteurs immobiliers, les voyageurs, les usagers, les collectivités ne sont pas forcément cohérentes alors que leur intervention concerne un même territoire élargi comprenant la station, son bassin d'influence socio-économique et d'impact environnemental.

Pourtant, des modes de gouvernance déjà éprouvés et plutôt robustes existent. Il en va ainsi en particulier des parcs naturels régionaux, considérés comme des laboratoires de développement durable et de gouvernance.

Enfin, les comités de massif, dont les attributions et compétences sont très larges, n'utilisent que peu ou pas les possibilités offertes par la loi en matière de gouvernance alors qu'ils disposent d'une fonction stratégique de relais indispensable⁵ et qu'ils sont en principe appelés à jouer le rôle d'une instance de concertation et de mise en cohérence de l'action des différents acteurs concernés. Il est à noter que pour les massifs montagneux d'outre-mer la loi montagne de 1985 ne prévoit pas la création de comités de massifs (article 98).

⁵ Cf. article 7 de la loi montagne modifiée : les comités de massif définissent les objectifs et précisent les actions qu'ils jugent souhaitables pour le développement, l'aménagement et la protection du massif. Ils ont également à donner leur avis lors de la création de sites classés, de réserves naturelles ou de parcs nationaux. Ils sont en outre consultés sur les inventaires de type Natura 2000. Ils peuvent enfin élaborer des prescriptions particulières de massif (article L. 145-7 I du code de l'urbanisme), outils qui ont une fonction complémentaire aux documents de planification habituels que sont les SCoT ou les PLU, notamment par la désignation des espaces, paysages et milieux les plus remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnard.

De même, le rythme de réunions du CNM n'est pas assez régulier pour enrichir et rendre visible la politique de la montagne. Le lien avec les politiques locales n'est pas toujours évident.

Taille et définition des intercommunalités

Les intercommunalités de montagne ne peuvent être des intercommunalités de fond de vallée juxtaposées à des intercommunalités de coteaux (cohérence économique, sociale, et environnementale...).

Le groupe souligne la nécessité de prise en compte des lits touristiques dans la définition de certains seuils. Cela apparaît, par exemple, important pour la définition des capacités d'emploi public des collectivités.

A contrario, il souhaite que ne soit pas imposé de taille minimum aux intercommunalités, afin de ne pas générer des intercommunalités de très grande taille, qui ne correspondraient plus à une logique territoriale de montagne.

Risques

L'élaboration et la mise en œuvre des PPR en montagne sont indispensables pour assurer la sécurité des personnes et des biens. Même si la concertation et l'information des acteurs concernés et du public sont déjà largement mis en œuvre, le groupe de travail souhaiterait une meilleure gouvernance.

Il est souligné la nécessité :

- que les acteurs de la montagne soient bien associés (notamment dans les débats nationaux par rapport aux risques d'avalanches) à l'établissement des éléments de doctrine ;
- que les éléments de doctrine soient établis pour les avalanches et les crues ;
- qu'il y ait débat sur le niveau de risques acceptable et sa prise en compte dans les PPRN.

B. PROPOSITIONS

G5-9	Prendre en compte les réalités transfrontalières
-------------	---

- Le groupe souhaite qu'une réflexion soit engagée de manière à répondre en termes juridiques aux besoins exprimés afin de donner un caractère permanent aux coopérations territoriales, et éviter la multiplication de coopérations qui ne seraient que fonctionnelles voire même opportunistes. Le groupement européen de coopération territoriale pourrait être l'instrument pertinent pour ces territoires mais d'autres types de structures pérennes, favorisant la coopération durable, pourraient être étudiés.

Un exemple en devenir : l'Espace Mont Blanc, dynamique locale de coopération internationale (France, Italie, Suisse) cadrée par un schéma de développement durable, facilitée par le programme transfrontalier France Italie 'Alcotra', réunit les collectivités locales, les acteurs associatifs et les services de l'Etat autour d'un projet commun. L'Espace Mont Blanc pourrait très bien constituer un laboratoire de gouvernance territoriale de développement durable

- Un dispositif de capitalisation et d'échanges d'expériences devrait être mis en place en ce sens.
- Instituer des mécanismes de reconnaissance des programmes de recherche transfrontaliers par l'Education nationale (labels par exemple).

G5-10	Procéder à un inventaire et un bilan de toutes les structures et comités qui traitent de la montagne
--------------	---

Le groupe souhaite la mise en œuvre d'un inventaire et d'un bilan de toutes les structures et comités qui traitent de la montagne.

Certaines des structures existantes, par exemple le Conseil Supérieur des Sports de montagne, pourraient en effet être intégrées au Conseil National de la Montagne, ce qui permettrait de faire vivre ce dernier, d'élargir son champ de responsabilité et de mutualiser les moyens.

Il conviendrait également de réunir plus régulièrement le CNM et que les sujets abordés soient mieux reliés aux politiques locales et aux décisions des comités de massif.

G5-DOM	Clarifier la gouvernance et la coordination des aides publiques dans les massifs d'Outre-mer
---------------	---

Avec la création récente du Parc National de la Réunion et de nouvelles règles définissant non seulement de nouveaux territoires de protection (la zone cœur de parc), mais établissant également une nouvelle gouvernance dans la gestion de ces territoires et les relations avec le commissariat de massif et les collectivités concernées par le Parc national (en Guadeloupe et à la Réunion, avec une charte délimitant l'aire d'adhésion des communes limitrophes), il convient de clarifier le mode de gouvernance et la conduite de la politique publique dans les massifs d'outre-mer.

G5-11	Intégrer la politique publique de la montagne dans les autres politiques publiques
--------------	---

De nombreuses politiques sont déclinées sur trois niveaux territoriaux d'intervention : le niveau national, le niveau régional, le niveau local.

C'est par exemple le cas de l'élaboration de la Trame verte et bleue qui met en place des orientations nationales pour la préservation et la restauration des continuités écologiques ; des schémas régionaux de cohérence écologique ; des documents de planifications et projets des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Sans préjugé de la mise en œuvre, d'une réelle politique de massif intégrée aux plans national et européen, il est souhaitable que les politiques sectorielles nationales à impacts territoriaux forts (transports, énergie, technologies de l'information et de la communication, agriculture....) fassent l'objet d'une réelle évaluation de leurs conditions de mise en œuvre dans les massifs.

Le CNM pourrait être un lieu de débat et de propositions en la matière, ce qui permettrait par ailleurs une meilleure prise en compte des territoires de montagne dans les politiques nationale et une meilleure articulation entre le CNM et les Comités de Massifs.

III - RENFORCER LA SOLIDARITE A TRAVERS L'ATTRACTIVITE DES TERRITOIRES

A. SITUATION ACTUELLE - DIFFICULTES IDENTIFIEES

Le thème de l'attractivité des territoires a été souligné par le groupe de travail bien que n'ayant pas été mentionné explicitement dans le mandat attribué au groupe.

Il a toutefois paru important d'évoquer :

- la médiatisation de la montagne pour un renouvellement des pratiquants ;
- l'attractivité de la montagne au regard des aménités positives de ces territoires ;
- la promotion de l'événementiel.

Les espaces transfrontaliers sont particulièrement intéressants pour la structuration, le développement et la mise en valeur d'une offre de formation "Montagne" (Enseignement / Recherche / Formation initiale et continue) pour, notamment les métiers de la montagne, mais aussi l'accueil, l'hôtellerie, la restauration.

Des démarches expérimentales pourraient être soutenues en matière d'harmonisation de référentiels de formation, de développement de programmes de recherche transfrontaliers, de formations spécifiques à développer ou initier, du développement de "pluri-qualifications".

B. PROPOSITIONS

Sans être davantage étudiées, les propositions suivantes – qui doivent être reliées à celles portées par les groupes de travail 1 et 2 du CNM – ont été avancées :

- Donner l'image d'une montagne accessible, notamment grâce aux chaînes publiques, (médiatisation de la montagne hivernale – compétitions de ski, JO, ... ou estivale – montagne support d'événements).
- Développer les classes environnementales pour favoriser l'accès de tous et des plus jeunes à la montagne.
- Valoriser la trame verte et bleue comme capital d'avenir en termes de biodiversité et de multifonctionnalité des territoires : la mise en place de la trame verte et bleue en montagne participe aussi au renforcement de son attractivité. Outre le fait qu'elle assure le maintien ou le rétablissement de la fonctionnalité d'un réseau d'espaces naturels pour les végétaux, les animaux et les humains, la trame verte et bleue offre d'autres avantages d'ordre socio-économiques⁶...
- Mettre en place des démarches expérimentales en matière de recherche et de formation initiale et continue.

La formation représente donc un véritable enjeu tout comme le développement d'une ingénierie de projet adaptée à l'accompagnement de ces mutations dans la gestion des territoires de montagne.

⁶ Structuration des paysages et amélioration du cadre de vie, pollinisation, fonctions de production, création d'emplois etc.