



# **ACTE II DE LA LOI MONTAGNE**

## **Quelles politiques demain pour une Montagne à Vivre ?**

**Contribution inter-associative**  
- Mars 2015 -

Ont participé à la rédaction de cette contribution :

Pour **Mountain Wilderness** : Jean-David ABEL, Bernard MARCLAY, Frédi MEIGNAN, Vincent NEIRINCK, Jean-Pierre NICOLLET, Georges RIBIERE, Christine ORIOL

Pour la **Fédération française des Clubs alpins et de montagne** : Marie-Laure TANON

Pour **France Nature Environnement** : Nicolas GOURDIN (FRAPNA 38), André COLLAS et Christophe ROULIER (FRAPNA 73)

Pour le Comité français de l'Union internationale pour la conservation de la nature : Michel FOURCADE

Pour **CIPRA France** : Patrick LE VAGUERÈSE, Marc-Jérôme HASSID

Pour la **Coordination Montagne** : Gilles CHAPPAZ

Pour la **Ligue de Protection des Oiseaux (Mission Montagne)** : Naïg COZANNET

Pour le **Pôle Alpin d'étude et de recherche pour la prévention des Risques Naturels** : Vincent BOUDIÈRES

Pour le **WWF** : Jean-Christophe POUPET

*Document réalisé sous la coordination de Vincent NEIRINCK / Mountain Wilderness.*

*Cette contribution inter-associative a été remise à Madame Bernadette LACLAIS, députée missionnée par le Premier ministre en vue de l'élaboration d'un Acte II de la « loi Montagne », lors d'un débat organisé sous l'égide des « Rencontres citoyennes de la Montagne » le 21 mars 2015 au Palais du Luxembourg à Paris.*



# INTRODUCTION

## L'avenir des montagnes, c'est maintenant !

Malgré les spécificités de la montagne, reconnues depuis 30 ans par la loi Montagne, et qui permettraient une grande diversification de l'offre, la montagne vit sur le modèle quasi-unique du tout-ski depuis 50 ans, les Alpes du Nord servant de phare à bon nombre d'autres massifs. Pour autant, le bilan de la politique de la montagne n'est pas négligeable : le dépeuplement a été presque enrayé (sauf en zones très rurales), le niveau de vie des régions de montagne s'est rapproché de la moyenne nationale, même si de fortes disparités existent entre les différents massifs, voire entre différentes parties d'un même massif. Très positif également sur cette période, le développement d'un réseau d'espaces protégés qui ont permis le maintien d'espaces et d'espèces sauvages patrimoniaux et emblématiques et la préservation d'espaces agricoles à forte valeur agronomique (AOC, etc).

Aujourd'hui, les fortes évolutions qui marquent nos territoires changent toutefois la donne :

- Les conséquences du réchauffement climatique deviennent préoccupantes (disparitions de glaciers, menaces sur la ressource en eau, éboulements en haute montagne, enneigement réduit, érosion de la biodiversité montagnarde...).
- La pression sur la ressource en eau s'accroît au point de compromettre les équilibres hydrologiques, tant sur le plan qualitatif que quantitatif, avec notamment la menace d'un sur-équipement hydro-électrique sur les têtes de bassins.
- La pollution gagne les vallées et devient alarmante.
- Les fonds de vallée et les piémonts autour des agglomérations subissent un mitage et une fragmentation de l'espace préoccupante sous la pression de l'urbanisation.
- Le modèle économique du « tout-ski » a permis de faire vivre des vallées. Mais après avoir capté 90% des investissements touristiques et provoqué d'importants impacts, parfois irréversibles sur la nature montagnarde, il semble stagner, sans perspective d'avenir durable.
- L'agriculture de montagne se tourne vers un nouvel avenir notamment autour des productions locales et des circuits courts.
- Aujourd'hui nos sociétés sont à 80% citadines. Malgré des appréhensions liées à ce milieu si peu familier, trois quarts des Européens, et en particulier les jeunes générations, se déclarent clairement attirés par la nature montagnarde et par les expériences que les hommes peuvent y vivre. On retrouve aussi cet attrait dans le solde migratoire positif de la population vers les zones de montagne alpine.
- Dans ces territoires rudes et historiquement considérés comme défavorisés, de plus en plus d'habitants tentent de vivre avec passion, créativité et détermination, parfois en cherchant hors des modèles classiques de la société de consommation.

C'est à la lumière de ces évolutions qu'il convient de travailler à l'acte II de la loi Montagne et au pôle d'excellence « tourisme de montagne » récemment mis en chantier.

## Nos montagnes sont des joyaux inestimables pour la société humaine

Juste lever les yeux pour regarder là-haut cette formidable beauté...

Il s'agit là de territoires d'exception où l'être humain peut vivre des expériences singulières, faites de beauté, de relations marquantes avec la nature, de rencontres directes avec la grandeur et la fragilité de cette Terre qui nous héberge, de sensations simples mais Ô combien fortes : être un humain, parfois petit bonhomme, au cœur de cette imposante nature dans la tranquillité de la contemplation ou l'engagement de soi dans des activités sportives de montagne.

Cette recherche d'une harmonie homme/nature porte en elle un profond respect et une indispensable préservation de nos richesses naturelles, c'est un facteur d'équilibre essentiel, pour chacun de nous, pour notre civilisation.

N'est-ce pas aussi cela qui stimule de plus en plus d'habitants à vivre de la montagne en inventant, façonnant une vie qui convient à leurs aspirations ?

## De forts enjeux culturels et économiques

Dans des territoires aussi exceptionnels, il y a des enjeux particuliers qui nécessitent plus d'imagination, de créativité, d'engagement collectif et de volonté politique.

L'exemple du tourisme est marquant : 90% des investissements vont au tourisme « hors sol », pour l'essentiel les grosses stations, qui transforment la haute altitude en zones urbanisées, presque « comme en bas » : la montagne n'est plus qu'un décor, un objet de consommation. Seulement 10% des investissements vont à la saison estivale, alors qu'elle représente 50% du chiffre d'affaires du tourisme et permet des activités très diversifiées dans la quasi-totalité des vallées, souvent au plus près des acteurs et de leurs vraies vies en montagne. Ils vivent individuellement leur milieu avec passion et peuvent être, en travaillant ensemble, une force créative, imaginative pour mieux parler de la montagne, la porter, la partager dans toutes ses dimensions et ainsi permettre l'accès de tous à ses formidables richesses naturelles et culturelles.

Il y a là un véritable défi, environnemental, économique et politique pour aller ainsi mieux à la rencontre de la société qui a besoin de ce lien fort, de ces expériences de vie en pleine nature. Une conception du tourisme véritablement ancrée dans les territoires de montagne peut avoir un bel avenir. Il passera par une forte volonté politique d'encourager l'investissement, non dans les canons à neige ou autres équipements lourds, mais dans l'engagement humain pour vivre, partager et préserver nos montagnes.

# L'ACTE II DE LA LOI MONTAGNE

## L'initiative du gouvernement

Le Premier ministre, à l'occasion du 30<sup>ème</sup> anniversaire de la loi Montagne, propose son actualisation dans le but : « de formuler des propositions concrètes pour faire évoluer ce cadre législatif et permettre aux territoires concernés de faire face aux défis actuels ».

## La lettre de mission

Il est nécessaire tout d'abord de constater que la lettre de mission par laquelle le Premier ministre charge Mesdames Laclais et Genevard de lui faire des propositions ne précise aucun projet ou véhicule législatif qui permette de faire évoluer la loi de 1985. Y sont ciblées les questions de développement économique et touristique, les enjeux environnementaux dont ceux liés au changement climatique, celles liées à l'urbanisme et à l'accès au numérique et enfin celles concernant l'adaptation des institutions et l'évolution des financements en faveur des « territoires à haute valeur environnementale ».

## Évaluer cette initiative et la remettre dans son contexte

Il faut rappeler également que l'attention portée à cette question n'est pas nouvelle. A titre d'exemple, en octobre 2007, l'Association Nationale des Maires des Stations de Montagne (ANMSM) avait organisé, en partenariat avec la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT, ex Datar) et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), une rencontre au Sénat sur le thème « L'évolution du climat et les stations de montagne, comment réagir ? ». France Nature Environnement et CIPRA France y avaient participé. On citera, au cours de la rencontre, l'intervention de Bettina Laville (Conseillère d'Etat, chargée dans le cadre du Grenelle de l'Environnement du suivi des débats de la société civile) : « *Le changement climatique et l'élévation de la limite d'enneigement qui en résulte nous contraignent à une réorientation du tourisme d'hiver. Il convient pour cela d'analyser l'offre de loisirs en tenant compte des ressources sociales, culturelles, naturelles et paysagères du territoire afin de garantir la durabilité du tourisme de montagne* ». On notera qu'à l'occasion de cette rencontre au Sénat, l'ANMSM avait présenté sa « Charte nationale en faveur du développement durable dans les stations de montagne ». Cependant, cette même association s'était radicalement opposée par la suite au projet de Directive territoriale d'aménagement des Alpes du Nord, en particulier sur la question de la limitation de l'enneigement artificiel (une DTA bien marginalisée depuis, le caractère « opposable » de ses dispositions ayant été supprimé par le Parlement alors que le projet de DTA des Alpes du Nord était entré dans la phase d'enquête publique).

## Quelles perspectives ?

Pour remettre en perspective la présente initiative gouvernementale, il faut rappeler que différentes lois (loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains et loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux notamment) édictées après l'entrée en vigueur de la loi Montagne en 1985 ont modifié certains des articles de la loi Montagne avec souvent pour effet d'en diminuer le volet protection. Des freins à son application se sont multipliés depuis 2005.

**Nous serons très vigilants** au maintien de l'équilibre entre aménagement et protection de la montagne, et notamment des clauses spéciales du code de l'urbanisme qui constituent une garantie essentielle, même si l'application en est insuffisante.

De nombreux travaux passés ou récents sur la politique de la montagne et la loi Montagne, restés sans suite, seraient à utiliser pleinement.

En particulier le document de synthèse « 1985-2005 : 20 ans de loi montagne-bilan et propositions » élaboré à partir d'une étude plus complète réalisée par le Groupe Montagne du Comité français de l'UICN. Ses conclusions sont toujours valables. Dans ses attendus, il était notamment signalé que la loi montagne « *était mal appliquée et érodée... et que les outils développés par la loi pour permettre une protection du patrimoine naturel n'avaient pas été appliqués* ».

Plus récemment, un rapport du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD - septembre 2013) sur le volet Urbanisme de la loi Montagne montre qu'il y a relativement peu de

contentieux sur ces dispositions, et qu'une meilleure application est nécessaire. Ses nombreuses recommandations pertinentes témoignent qu'une modification législative n'est pas utile.

Le rapport du Sénat (Masson-Maret et Vairetto, février 2014) consacre des développements au changement climatique en montagne, fortement accéléré par rapport à la France des plaines, ainsi qu'aux enjeux de préservation des espèces et des milieux naturels montagnards, eux aussi plus directement impactés que ceux des plaines.

## Les acquis essentiels de la loi Montagne à préserver

D'une manière générale, nos associations tiennent d'ores et déjà, et avant de creuser plus avant ce qu'il pourrait être opportun d'adapter dans la loi, à marquer leur attachement à un dispositif législatif qui a constitué une pièce-clé pour l'avenir des territoires de montagne, même si son application peut parfois être jugée imparfaite, notamment en :

- reconnaissant la spécificité de l'espace montagnard, justifiant des adaptations du droit général,
- donnant un cadre institutionnel spécifique autour des « massifs », dans lesquels toutes les parties prenantes peuvent s'impliquer, laboratoire de démocratie participative,
- garantissant l'équilibre entre développement au service des populations montagnardes et protection du patrimoine naturel, par le biais du rôle d'arbitre de l'État (rôle des Préfets coordonnateurs de massifs),
- permettant la maîtrise par les collectivités locales de montagne de leur développement touristique (les équipements de ski ne peuvent être privés ; soit exploités en régie, soit concédés)
- définissant des dispositions spécifiques sur l'urbanisme (code de l'Urbanisme, L145-1 et suivants), contribuant à préserver des terres agricoles, des espaces naturels à valeur patrimoniale, et des zones habitables très limitées.

Les éventuelles modifications apportées à la loi Montagne se devront de pérenniser ces acquis. Si changement il doit y avoir, ce devra être pour conforter la place de la montagne « nature », non aménagée, dans les politiques de la montagne. La montagne non aménagée est en effet un atout essentiel pour la qualité de vie des populations et l'attrait touristique de ces territoires, qui ne doit pas être sacrifié sur l'autel de « l'emploi à court terme ».

## Simplifier le périmètre d'application de la loi

Périmètre de massifs, divers zonages « montagne », différence d'appréciation entre Directions départementales des territoires (DDT) et Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET, ex DATAR, ex DIACT) sur certaines communes considérées « de montagne » par les uns et pas par les autres : il nous semblerait bien plus simple de faire du périmètre des massifs le seul périmètre d'application de la loi Montagne.

# LA MONTAGNE DE DEMAIN EN CINQ THEMES

**Les enjeux et les constats sont déjà bien connus et partagés.** L'urbanisme et l'aménagement du territoire sont au cœur des questionnements, et doivent être les garants du maintien de la biodiversité, de la qualité des paysages et du cadre de vie, de la sécurité des biens et des personnes. Ils doivent prendre en compte les spécificités des montagnes en tant qu'atouts plus que sous l'angle de handicaps. Ces patrimoines montagnards sont en effet la base de l'attractivité à travers le caractère spécifique et parfois exceptionnel de ces territoires. Ces enjeux étaient déjà posés dans les grands textes de ces dernières décennies –dès la loi Montagne évidemment–, mais également dans les schémas interrégionaux d'aménagement et de développement de massifs (SIADM, dits « schémas de massifs »), dans les directives territoriales d'aménagement (DTA), en particulier celle des Alpes du Nord, ou encore dans la « Charte nationale en faveur du développement durable dans les stations de montagne » de l'ANMSM, etc.

## Mieux appliquer la loi exige de respecter les grands équilibres : une question de volonté avant une question de réglementation

Il s'agit de s'interroger sérieusement sur la manière dont on construit l'intérêt général en territoire de montagne et comment il faut contenir les pressions économiques. Il faut dépasser une conception de l'intérêt général qui ne soit que la simple somme des intérêts particuliers, et éviter notamment que les logiques économiques broient les autres logiques –environnementales (préservation) ou de prévention (réduction de la vulnérabilité). Les unités touristiques nouvelles (UTN) ont certes un potentiel d'entraînement considérable sur l'économie locale mais on aboutit à un schéma sans fin : le dernier dossier arrivé est toujours le meilleur, les investissements immobiliers succèdent aux aménagements du domaine skiable, etc, au détriment des objectifs de préservation.

On pourra enfin rappeler qu'au-delà de la procédure dérogatoire des UTN (elle n'est que la partie émergée de l'iceberg), la plus grande partie des règles encadrant les projets d'urbanisation résulte des plans locaux d'urbanisme (PLU) et autres schémas de cohérence territoriale (SCOT), documents d'urbanisme dont l'existence comme l'écriture reste très perfectible en zone de montagne. Et le passage du régime d'autorisation imparfait (les UTN) à un régime de planification incertain et à la maille trop large (les SCOT) interroge vraiment quant à sa capacité à permettre de retrouver un véritable équilibre entre aménagement et protection ou à passer d'un projet de station à un projet de territoire.

## I- Changer de modèle touristique pour la montagne et la moyenne montagne (stations, diversification, quatre saisons...)

Le contexte actuel ne permet plus de continuer à faire vivre la montagne sur le modèle économique qui a servi de référence depuis le plan Neige. Si celui-ci a permis en son temps d'éviter l'exode des populations, la période du « tout ski de piste » appartient au passé. Beaucoup de stations de montagne doivent aujourd'hui repenser leur modèle pour proposer une offre qui valorise/cultive tout le potentiel touristique de la montagne. C'est tout l'enjeu du « pôle d'excellence » tourisme de montagne mis en place par le ministère en charge du Tourisme.

En cohérence avec la loi sur la Transition énergétique, les enjeux du réchauffement climatique imposent aussi une transition économique sur les territoires de montagne, dans l'important domaine du tourisme bien sûr, mais aussi en intégrant les potentialités de l'artisanat, de l'industrie et des services, en lien avec le développement d'internet (haut débit). Les TIC permettent en effet la localisation en montagne d'activités d'industrie et de service à forte valeur ajoutée, moins dépendantes de la desserte « physique ».

En première approche, les pistes suivantes nous semblent importantes à prendre en compte :

### a) Encadrer les projets d'aménagement des stations de ski

- assurer la préservation des zones naturelles et des paysages contigus aux domaines équipés-sécurisés ainsi que la rationalisation des équipements de remontées mécaniques sans que leur nombre augmente ni favorise l'extension du domaine desservi.

- effectuer les études nécessaires pour les nouveaux développements en prenant en compte l'ensemble des enjeux, en particulier ceux liés au maintien de l'attractivité des activités hors neige qui dépendent, pour certaines, du maintien d'espaces sauvages. Si les projets de téléphériques reliant les bourgs de plaine aux stations actuelles (Bourg-d'Oisans-Alpe-d'Huez, Magland-Flaine, Morzine-Avoriaz...) sont susceptibles d'apporter de vraies avancées en terme de mobilité durable —à condition qu'ils intègrent parfaitement l'ensemble de la chaîne des transports doux ; ils seraient un non sens s'ils conduisaient à construire de vastes parkings sur les terres agricoles mécanisables des vallées !—, les projets de liaisons interstations (Font-Romeu-Pyrénées 2000, les Angles et Formiguères, Alpe-d'Huez-Les Deux Alpes via le Fréney d'Oisans...) devront être analysés bien au-delà du seul intérêt marketing d'affichage du nombre de km de pistes...

- développer l'intermodalité de façon volontariste pour l'accès aux stations : bus depuis les gares ferroviaires (encouragement tarifaire sur l'ensemble du produit touristique ou mesures contraignantes limitant le nombre de places de parking dans les stations à ce qu'il est), ainsi que les navettes locales.

- immobilier : privilégier la réhabilitation aux constructions nouvelles et relancer le groupe de travail « immobilier de loisirs » mis en place par le ministère du Tourisme en 2011. L'État, qui conserve la maîtrise des UTN (même si la procédure est en train d'évoluer), et qui a un droit de regard sur SCOT et PLU, doit assumer son rôle de garant des grands équilibres.

- conserver la notion d'UTN, avoir une procédure qui prévoit évaluation de l'impact, participation du public et passage en comité de massif.

Nous proposons d'en améliorer le principe en résolvant ses principaux défauts : la procédure actuelle ne porte que sur l'objet principal. Tout ce qui peut être réalisé par la suite sans UTN y échappe, donc la vue sur les conséquences n'est que très partielle. Une UTN une fois autorisée et commencée, ne serait-ce que très partiellement n'a plus de durée de validité (on a vu certaines stations construire des troisièmes tronçons de téléphérique, des téléphérique entiers, 10 ou 20 ans après la délivrance de l'autorisation ! Bien évidemment, le contexte avait énormément changé entre-temps !).

Pour éviter le saucissonnage des dossiers et favoriser la cohérence des projets ainsi que leur évaluation, nous proposons pour les groupements de communes porteuses d'une station ou d'un ensemble de stations (bassin touristique), que soit réalisé sur une période de 10 ans un plan de gestion et d'aménagement donnant sur cette période tous les enjeux de la station, les orientations stratégiques et touristiques, et par conséquent les investissements prévus et les travaux, ainsi qu'une réflexion sur un schéma de cohérence de toutes les pratiques envisagées et de leurs impacts. Les conséquences sur le milieu naturel, l'eau, l'économie, l'emploi, les finances de la structure porteuse devraient être évaluées. Les investissements et travaux prévus porteraient sur l'aménagement des remontées mécaniques, le remodelage ou création de piste, le réseau « d'enneigeurs » (les canons à neige eux mêmes, mais aussi les retenues collinaires, les usines à neige, les ouvrages de protection associés...), les travaux de sécurisation, l'urbanisme, la création ou le renouvellement de lits ... Il intégrerait un volet d'amélioration environnementale.

D'un découpage plus fin que le SCOT mais plus général que le PLU, il serait présenté en comité de massif ou en formation UTN départementale (par exemple selon le chiffre d'affaires de la station considérée) avec validation préfectorale. Seuls les travaux et aménagements portés dans ce document pourraient être autorisés. Cette approche globale permettrait de garantir la cohésion de la politique d'aménagement et son acceptation. Il faudra associer aux autorisations délivrées une période de caducité effective (pour éviter de se retrouver dans le cas de station faisant état de plans d'aménagement vieux de plusieurs dizaines d'années (PPDT - Plan pluriannuel de développement touristique, par exemple) pour justifier des travaux dont la pertinence n'est plus).

## b) Encourager la diversification du tourisme, notamment hors neige, via le tourisme doux, l'itinérance et les activités de nature

- relancer le tourisme social en général, et en montagne en particulier, objectif couplé avec la reconquête des publics jeunes (urbains et locaux) et la revalorisation du rôle socio-éducatif de la montagne.

- afficher un objectif clair pour réhabiliter l'immobilier d'accueil en espace rural, y compris les refuges. En matière de tourisme doux et d'itinérance notamment, il y avait dans les années 1980 une politique volontariste pour créer des gîtes d'étape, des gîtes ruraux, des structures d'accueil pour jeunes en collectif.

- assurer le démantèlement des installations obsolètes et prévenir leur apparition en prévoyant le provisionnement du démontage de tout nouvel équipement dès la construction. De nombreux aménagements à vocation essentiellement touristique, mais également industrielle, agricole, militaire... sont aujourd'hui abandonnés dans les montagnes françaises. Ces installations qui n'ont plus d'usage ne relèvent pas du patrimoine (et dans le cas contraire il faut lui assurer une vocation touristique et mémorielle) et marquent le paysage comme de véritables cicatrices. Elles doivent disparaître.
- accompagner les acteurs dans une démarche de reconquête du public pour des vacances et des séjours montagnards plus diversifiés, et accompagner fiscalement ces nouveaux projets.
- définir les critères pour une meilleure répartition des subventions sur le territoire montagnard (pas seulement les stations et le sport d'hiver).
- traiter enfin la question de la pluriactivité et de la pluri-saisonnalité (caisse pivot, annualisation, etc.), notamment en lien avec les professionnels des activités de plein air (guides, accompagnateurs, moniteurs sportifs brevetés...) et pas seulement pour les saisonniers des stations.
- mieux valoriser l'offre « montagne nature » en général (site portail, opérations de promotion nationales et locales, construction de projets partagés locaux bénéficiant de soutiens publics, etc.), en s'appuyant notamment sur l'attractivité des refuges, des professionnels et des associations ciblés montagne.

### c) Loisirs motorisés aériens

Dans son article 76, codifié au L363-1 du code de l'Environnement, la loi Montagne dispose que « *Dans les zones de montagne, les déposes de passagers à des fins de loisirs par aéronefs sont interdites, sauf sur les aérodromes dont la liste est fixée par l'autorité administrative.* » On n'écrit en effet pas le mot « héiski » dans une loi française... mais on prend les dispositions qu'on pense suffisantes pour s'affranchir des nuisances (bruit surtout, pollution également) qui pèsent sur un environnement de montagne fragile, particulièrement en hiver.

Las, les opérateurs de sociétés d'hélicoptères auront vite trouvé le biais en proposant reprise en bas de versant ou dépose à l'étranger. Le moteur de recherche du site Internet de France Montagnes vous permet de choisir votre séjour en fonction de vos centres d'intérêt. 23 stations proposent la pratique de l'héiski, de A comme Avoriaz à V comme Vars...

Cela se faisait relativement discrètement. Récemment, la promotion de cet « héiski à la française » s'est « décomplexée » ! Au point qu'un ancien préfet, mais également ancien directeur de l'École Nationale de Ski et d'Alpinisme, pousse un « coup de gueule » contre la transformation des Alpes en « un Luna Park pétaradant ! » (Le Dauphiné Libéré du 2 mai 2014). Pour ce signataire de l'Appel pour nos montagnes, « *On ne saurait admettre en aucune façon, alors que les préoccupations environnementales ont de plus en plus droit de cité, que le plaisir égoïste de quelques-uns vient remettre en question et déranger, voire perturber gravement, les dernières zones de sérénité et de tranquillité pour la nature et les hommes, plus que jamais peau de chagrin...* ». Il nous semble qu'à l'occasion de cet acte II, ces pratiques doivent être bannies. Si la protection de la montagne pouvait être renforcée à l'occasion de cette mission, ce serait par l'interdiction non seulement de la dépose de skieurs en pleine montagne, mais aussi de leur embarquement, mesure à accompagner d'un renforcement des contrôles et des sanctions.

Il serait bon d'aborder aussi la question du survol, à but de loisir ou tourisme, des grands massifs qui ne sont pas des parcs nationaux, et en premier lieu du massif du Mont Blanc. Le collectif ProMONT-BLANC se bat depuis des années pour une altitude minimale de survol. Dans un monde de bruit, la qualité du silence en montagne est un véritable atout !

### d) Volet aménagement-urbanisme

- Lutter contre l'étalement urbain et le mitage

Les lieux de vie en montagne souffrent d'un paradoxe. Les résidences secondaires se développent et particulièrement sur un modèle d'habitat individuel dévoreur d'espace alors que les communes rurales ont des difficultés à développer l'habitat pour les résidents permanents. S'il est très difficile de régir l'usage d'une habitation à partir du permis de construire, la loi Montagne a instauré un outil contractuel, le « conventionnement loi Montagne », qui permet à la collectivité d'orienter les aménagements touristiques en zone de montagne. Mais hormis dans le domaine des remontées mécaniques, cet outil est peu ou mal

utilisé, en particulier dans le domaine de l'immobilier (hébergements marchands). Pourtant, cet outil peut permettre de traiter du contenu du programme de l'opération, de sa cohérence avec le positionnement de la station, du maintien des lits marchands dans le marché locatif, etc... Il serait aujourd'hui souhaitable, par extension au domaine non touristique, que les documents d'urbanisme permettent les constructions d'habitats groupés sur des espaces vierges, à condition qu'ils soient destinés à de l'habitat permanent et hors de zones à risques, et à l'inverse décourager les implantations de résidences secondaires neuves si le nombre de maisons individuelles non occupées dépasse un certain seuil au sein de chaque commune.

L'implantation de ces nouveaux lotissements intégrés ou de formes d'habitat intermédiaire devrait être choisie en réalisant au préalable des diagnostics sur la valeur agricole des sols afin de préserver les terres les plus productives et non pas seulement selon des opportunités foncières.

L'échelle de la commune est trop petite pour mener une politique d'offre d'habitat permanent. Une approche intercommunale et l'inclusion de ces objectifs dans les SCOT pourraient permettre de cibler plus rationnellement les espaces à bâtir.

#### - Améliorer la qualité de l'architecture et de l'urbanisme

Les villages de montagne sont en partie attractifs en raison de leur caractère architectural, leur conférant une valeur patrimoniale culturelle, une qualité de vie. Les constructions neuves et les réhabilitations de l'ancien sont confrontées à l'évolution nécessaire des modes constructifs pour limiter la consommation d'énergie, pour s'adapter au développement durable en utilisant des matériaux tel que le bois alors que le caractère du site est le résultat d'un habitat d'un autre âge. Il n'est pas aisément, ni pour un propriétaire, ni pour les élus, ni pour les architectes, de définir une orientation sur laquelle tout le monde s'accorde. La généralisation de cahiers de prescriptions architecturales et paysagères doit être encouragée, lesquels doivent être le fruit d'une instruction participative au sein des communautés villageoises.

En site inscrit les difficultés pour intégrer les restaurations et les nouvelles constructions avec des matériaux HQE (haute qualité environnementale) sont souvent non résolues car les visions des architectes des Bâtiments de France peuvent diverger selon leur sensibilité et leur culture. Il serait utile de définir une ligne de conduite cohérente au sein des conservateurs des sites afin de permettre l'évolution architecturale qui aujourd'hui nécessite d'autres matériaux et d'autres manières d'habiter la montagne qui n'est pas que paysanne comme elle l'était jusqu'au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle.

La montagne pastorale a hérité d'un bâti en site isolé très important et souvent patrimonial. La loi Montagne restreint considérablement la réhabilitation de ce bâti dès lors qu'elle change son usage ou qu'il est en ruine. Il en résulte parfois un abandon alors qu'il serait intéressant de préserver par la restauration une montagne vivante. Il en résulte également une difficulté autant pour les maires qui ont autorité pour délivrer les autorisations de travaux, que pour les propriétaires qui ne savent pas si leur patrimoine est en mesure d'être restauré et/ou de retrouver un usage. Hors de zones à risque saisonnier (avalanche), nous serions ouverts à une vision plus dynamique de la gestion de ce patrimoine, en intégrant la conservation, mais aussi les usages contemporains tout en veillant à dissuader les dessertes par véhicules motorisés et à conserver le caractère des lieux et bâtiments. Une harmonisation des critères de décision doit être faite entre les différentes commissions départementales de la nature, des sites et des paysages. Il faut veiller également à appliquer la bonne procédure : certains dossiers présentés au titre de la restauration de chalets d'alpage relèvent plutôt de la modification du PLU, ou sont des dossiers agricoles ou touristiques (refuge par exemple).

#### - Rationaliser les procédures d'instruction des dossiers d'aménagement

L'espace montagnard est composé majoritairement d'habitats naturels et semi-naturels, qui constituent des atouts spécifiques. Il en a résulté une multiplication des réglementations dans le cadre du Code de l'Environnement visant légitimement à protéger les paysages, le patrimoine naturel et la biodiversité. Cependant, cette multiplicité rend les instructions longues et parfois avec des prescriptions contradictoires qui mettent en difficulté les porteurs de projets. Il serait utile de désigner un chef de file administratif pour conduire et simplifier les procédures d'instruction de projets, en conduisant au bout l'expérimentation en court de « procédure unique ». L'analyse de l'ensemble d'un projet permettra d'en appréhender bien mieux l'impact global, et donc une bonne application du principe « éviter / réduire / compenser » (dont on notera au passage que la partie « éviter » ne devra pas rester le tabou qu'elle est actuellement !). C'est la logique même de la loi Montagne que de tester une expérimentation en ce sens.

Dans le même esprit, l'instruction des demandes de création de terrains de loisirs motorisés, prévus par la loi Lalonde de 1991 et devant faire l'objet d'une autorisation UTN si leur superficie dépasse 4 ha, doivent prendre en compte l'ensemble des enjeux environnementaux et correspondre réellement à des terrains, pas à des randonnées déguisées. La pertinence d'un telle offre touristique, dans un contexte de réchauffement climatique, dans lequel on incite tout le monde à abandonner les transports individuels est très discutable ! De la même manière, les préfets devraient s'interroger à deux fois avant de délivrer une autorisation pour des manifestations motorisées : outre l'aspect « philosophie » abordé ci-dessus, une large jurisprudence montre l'impérieuse nécessité de prendre en compte l'ensemble des enjeux environnementaux dans l'instruction des dossiers.

## **II - Préserver le potentiel de « haute qualité environnementale » des espaces montagnards**

La biodiversité se défend mieux en montagne qu'en plaine en raison de la diversité des habitats naturels (les écotones) résultant du relief, des différents fasciès et des amplitudes altitudinales. Elle se défend mieux aussi en raison de la diversité des usages des sols (agriculture, élevage, pastoralisme, foresterie...). L'enjeu de biodiversité se focalise particulièrement en haute altitude, à l'étage nival, sur lequel des espèces ont trouvé refuge depuis la fin des périodes glaciaires du Quaternaire. Le réchauffement climatique réduit encore leur espace vital sans que ces espèces puissent s'adapter en raison de la rapidité du phénomène climatique. Le lagopède alpin, le tétras lyre, le grand tétras, le lièvre variable, l'accenteur alpin, la niverole... sont en difficulté. C'est le cas plus généralement, des espèces hivernantes, qui sont toutes très sensibles au dérangement. Il serait utile d'encourager des études sur l'état des populations de ces espèces pour permettre aux gestionnaires de la faune et de la flore de mettre en place des mesures de gestion adaptées. Les connaissances actuelles tendent déjà à montrer par exemple que la fermeture complète de la chasse aux galliformes de montagne serait au nombre de ces mesures. Notons cependant que cette gestion locale reste un pis-aller au regard des mesures à prendre pour lutter contre le réchauffement du climat montagnard.

La biodiversité en montagne et dans ses vallées est affectée également par la colonisation des plantes invasives. Elles investissent très rapidement des espaces en neutralisant la dynamique naturelle des plantes autochtones. C'est le cas des renouées du Japon et de Sakhaline, de l'arbre à papillons, entre autres qui remontent le lit des rivières. Un plan d'éradication de ces espèces devrait être encouragé.

La montagne pastorale tient une place prépondérante. Elle est génératrice d'une économie locale, d'une pérennisation de l'activité agricole et de l'élevage en vallée et d'une culture ancrée depuis des lustres dans la montagne. Le pastoralisme participe à l'entretien des paysages et dans une certaine mesure à la biodiversité. Cependant, d'important progrès sont à faire pour une meilleure gestion des alpages. Dans le système économique actuel, les grandes unités pastorales sont surexploitées avec une dégradation du couvert végétal quand la conduite des troupeaux n'est pas assurée. La biodiversité est, dans ce cas, loin d'être conservée comme cela est dit souvent, comme un lieu commun. A l'inverse, les petites unités pastorales sont soit abandonnées soit exploitées par un bétail non conduit faute de cabanes pastorales et de marge financière pour employer un berger. Un effort pourrait être consenti pour faire en sorte que l'exploitation des Alpages soit menée de manière à optimiser les parcours dans un triple objectif de valorisation de la ressource en herbe, de préservation des milieux ouverts et de facilitation de la cohabitation entre espèces sauvages domestiques.

. Afin de permettre à ces exploitations un équilibre financier à long terme, il est indispensable de pouvoir leur garantir un accès à des parcours fouragers de fond de vallée durant les saisons difficiles à des coûts compatibles avec leur modèle économique.

Dans le domaine forestier, la montagne cristalline au relief escarpé contient des massifs dont tout le monde s'accorde pour considérer qu'il est illusoire d'y prévoir des coupes en raison des coûts d'exploitation et de la qualité des bois. Actuellement, nombre de ces parcelles forestières non exploitables sont classées en forêt de production ou en forêt de production-protection. Il s'agit généralement de forêts communales ou domaniales soumises au régime forestier, intégrées dans les plans d'aménagement. Le contexte est favorable au classement en forêt subnaturelle dont la vocation première serait la conservation voire l'augmentation, de la biodiversité sans pour autant porter préjudice à la filière économique du bois car ces dites parcelles ne peuvent raisonnablement pas être exploitées dans les conditions économiques actuelles. Elles auraient par contre une importante valeur patrimoniale.

En matière de coordination des politiques publiques, il est souhaitable de progresser en faisant en sorte que les espaces naturels gérés (parcs naturels régionaux, parcs nationaux, réserves naturelles, sites Natura 2000) soient pleinement intégrés dans les programmations pilotées par les collectivités territoriales (intercommunalités, département, régions, comités de massif) et, pour les créations, soient définis en cohérence avec les objectifs des Schémas régionaux de cohérence écologique, afin de préserver, au delà des réservoirs de biodiversité, les corridors nécessaires aux espèces.

### a) Volet agriculture-sylviculture (côté « haute qualité environnementale »)

- encourager les circuits courts et la valorisation des produits par une marque « produits de montagne », ainsi que la progression d'une agriculture de montagne fondée sur les principes de l'agro écologie.
- bois-énergie : s'assurer que la mobilisation du bois énergie ne se fait pas au détriment de la biodiversité forestière. Reconnaître l'importance des forêts subnaturelles pour la biodiversité avec un reclassement des unités d'exploitation dans les aménagements forestiers futurs, intégrant le maintien d'arbres anciens, supports d'écosystèmes spécifiques. Encourager l'entretien des haies dans les bocages agricoles et l'exploitation des boisements naturels sur les parcelles agricoles délaissées depuis plus de 30 ans.
- bois d'œuvre : encourager financièrement le remembrement de parcelles boisées privées car le morcellement actuel rend très difficile l'exploitation alors qu'il s'agit généralement de bois de bonne qualité.
- définir un modèle économique qui permette d'exploiter le bois de forêts situées dans des lieux difficiles d'accès en ayant recours aux techniques alternatives d'exploitation forestière (débardage à cheval, câbles etc.), et en intégrant les enjeux de maintien des paysages, de la biodiversité et de la bonne santé des forêts.

### b) Volet nature

- la préservation de la qualité de l'eau et des zones humides doit être le fil rouge des politiques d'aménagement et des documents d'urbanisme. L'articulation avec les Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) ainsi qu'avec les schémas directeurs d'assainissement (y compris en station ou en zone résidentielle rurale) est en ce sens à renforcer. Les derniers rares cours d'eau à haute naturalité se situent aujourd'hui pour leur quasi-totalité en zones de montagne. La préservation de ces joyaux relève de l'urgence et revêt une dimension symbolique forte. On doit se doter d'un outil réglementaire approprié de protection intégrale qui n'existe pas à ce jour.
- la reconquête de la qualité de l'air dans certaines vallées, indispensable car devenu un enjeu de santé publique, doit s'appuyer sur la réorientation modale volontariste des transports à l'échelle de l'ensemble des massifs et non pas vallée par vallée.
- le renforcement de la politique de trames et corridors en faveur de la biodiversité est une nécessité. Les trames vertes et bleues et les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) posent les bases de la prise en compte des enjeux de continuité écologiques, particulièrement prégnants en montagne. Une Loi Montagne rénovée doit penser leur articulation avec les dispositions spécifiques qu'elle induit et doit favoriser leur intégration à une échelle transfrontalière. La déclinaison de programmes internationaux dédiés aux macro-corridors, tel qu'Econnect porté par ALPARC, le réseau Alpin des Espaces Protégés, sur l'ensemble des montagnes de France, serait de bonne politique.
- les zones de transitions où la vie sauvage peut se développer de pair avec les besoins d'une agriculture raisonnée doivent être encouragées de manière à ce que les espaces protégés ne soient pas que des îlots faiblement interconnectés.
- le respect des engagements internationaux en ce qui concerne la protection et la viabilité des espèces protégées doit être tenu (ours en particulier, voir Stratégie Pyrénéenne de Valorisation de la Biodiversité).
- la mise à l'étude du projet de création d'un Conservatoire de la Montagne serait pertinente, dotée des mêmes prérogatives que le Conservatoire du Littoral, la maîtrise foncière permettant la résolution de conflits d'occupation des sols en faveur de la préservation sur le long terme des espaces sous tension. Le renforcement des outils de suivi de l'état de conservation des milieux et espèces montagnardes et des mesures de compensations des impacts qu'ils subissent semble également nécessaire pour un pilotage approprié des mesures de protection. Ces données compléteraient utilement l'observatoire existant relatif aux aménagements.

- la création expérimentale de zones de tranquillité, au sens de la Convention alpine, est à soutenir. Leur mise en œuvre selon une contractualisation avec les élus du territoire doit trouver dans les comités de massif un garant de qualité. Les modalités d'application en cours de développement dans les Alpes (sur la base de la Convention alpine, mais selon un dispositif adapté à l'ensemble du territoire national) devront trouver à s'étendre sur l'ensemble des massifs.

### c) Volet risques

- développer une approche résiliente et intégrée de la gestion des risques naturels en montagne : dans un contexte de changement climatique et au regard de la spécificité, comme de la dangerosité des phénomènes naturels en montagne (rapides et intenses), mais aussi de la variété des vulnérabilités associées (urbanismes, voies de communications, infrastructures touristiques, fréquentations saisonnières...), l'émergence de nouvelles stratégies territoriales de prévention intercommunales, valléennes semble nécessaire. Ces stratégies ouvertes et participatives doivent associer une diversité réelle d'acteurs territoriaux (élus, pouvoirs publics, gestionnaires, acteurs socio-économiques, habitants...). Elles doivent aussi privilégier des approches objectivables reposant sur des analyses multicritères et socio-économiques des risques croisant l'état des connaissances techniques et scientifiques sur les aléas et la vulnérabilité d'un territoire. Ces approches doivent être partagées et débattues collectivement pour permettre une vision politique et stratégique du développement territorial, dans une perspective de long terme, sur des échelles pluri-communales. Il en va du débat démocratique sur les risques et leur acceptabilité sociale, et par là même de la résilience des territoires et des populations de montagne, à travers leur capacité stratégique d'anticipation, d'adaptation au changement global (climatique et socio-économique).

- adapter les outils de prévention à la spécificité des risques naturels sur les territoires de montagne, en favorisant l'innovation et les partenariats par un lien plus étroit entre les sphères scientifique, opérationnelle et territoriale : la déclinaison réglementaire et technique de la directive inondation pour les aléas torrentiels de montagne n'est par définition pas aisée. La complexité, ainsi que le couplage des aléas gravitaires de montagne associés à leur soudaineté constituent des menaces spécifiques, pour des formes de vulnérabilités contrastées. Encourager et soutenir l'innovation et la co-construction scientifique et opérationnelle d'outils, de méthodes, de pratiques adaptées aux préoccupations territoriales montagnardes semble plus que jamais crucial pour répondre aux enjeux préventifs à venir.

### d) Volet finances

La dotation de l'État aux collectivités territoriales devrait mieux reconnaître les surfaces concernées par de la préservation environnementale (sites Natura 2000, parcs nationaux, réserves naturelles, réserves biologiques intégrales, périmètres de captages eau...). On peut imaginer la création d'une péréquation horizontale fondée sur la prise en compte des surfaces consacrées à la protection, en contrepartie d'engagements de résultats (ou conditionnements).

Le principe de la solidarité entre communes « riches » et « pauvres » d'un même espace valléen, mais aussi entre ville et montagne, doit être intégré dans les politiques publiques.

Toute dotation au titre de m<sup>2</sup> précieux devrait être assortie d'un volet responsabilité sur le maintien de la qualité de des espaces, et contenir des éléments d'incitation aux efforts de bonne gestion ou d'amélioration de l'existant.

## **III - Faire participer la montagne à la transition énergétique**

a) Anticiper les impacts du changement climatique sur la biodiversité et la gestion de l'eau (usage de l'eau potable pour la neige de culture). Interdire, ou fortement encadrer, la création de nouveaux ouvrages hydroélectriques sur les cours d'eau encore non équipés, qui serait contraire au principe de gestion équilibrée et durable de l'eau prévue par le code de l'Environnement pour préserver le milieu naturel aquatique et les « rivières sauvages ». Les économies d'énergie et l'utilisation rationnelle de la ressource doivent primer et donner lieu à une promotion prioritaire de la sobriété énergétique et des

dispositifs d'économie d'énergie. La planification des systèmes énergétiques doit être harmonisée avec les politiques d'aménagement du territoire.

b) Favoriser un urbanisme intégré et à faible consommation énergétique.

c) Développer à l'échelle des massifs une approche spécifique des questions de mobilité (dessertes locales et liaisons transfrontalières) :

- maintien des lignes ferroviaires existantes,

- interdiction concertée de certains passages-clés actuels pour les poids lourds transfrontaliers, remplacés à terme selon les gouvernements français et italien par la voie ferrée Lyon-Turin, mais surtout utilisation maximisée des lignes existantes, en particulier du tunnel du Mont-Cenis, sur la voie duquel peu d'aménagements (plateforme inter-modale à Ambérieux) peuvent permettre une forte augmentation de la capacité de transport de marchandises,

- augmentation de l'offre de transports en commun pour les transports domicile / travail pour les agglomérations et gros bourgs, mais aussi pour les vallées linéaires : nécessité d'une politique volontariste, intégrant également le phénomène « pendulaire » entre les grandes villes (Grenoble, Chambéry, Clermont-Ferrand, Nice...) et les montagnes proches.

- déploiement de chaînes de transport locales adaptées aux besoins des touristes sans voiture (train, bus, navettes, taxis, vélos à assistance électrique, etc.) et couplage avec système d'information multimodal à l'échelle du massif (exemples dans les Alpes : projet AlplInfoNet ou SIM PACA),

- développement du haut débit dans les vallées avec un objectif chiffré.

## **IV- Sauvegarder et renforcer les services en montagne**

Nos associations ne sont pas les mieux placées du fait de leur objet statutaire pour traiter de ces sujets. Néanmoins, dans le cadre d'un acte II de la loi Montagne, il nous semble indispensable qu'une part importante de l'effort à faire lui soit consacrée. Les forts changements de population entre période de vacances et reste de l'année doivent bien entendu être pris en compte, dans l'esprit de maintenir l'offre en « période creuse ». Doivent être détaillés les thèmes suivants :

- Offre de soins : maisons de santé, politiques ciblées d'incitation à l'installation de jeunes professionnels...

- Service postal, maison de services au public (MSP),

- École en montagne : favoriser les sorties des jeunes en montagne, dans la nature ; assouplir les normes, place à l'accompagnement avec associations telles FFCAM et les professionnels,

- Les migrations agrément : on vient vivre à la montagne pour la qualité de vie,

- La réflexion pour le futur sur des projets de développement intégrés, qui transcenderaient les frontières entre tourisme et résidence. Bannir les villages entiers de volets clos dès la mi-septembre est un enjeu fort.

- La question du Secours en montagne. Cette question est très souvent, trop souvent cantonnée au problème du coût du secours apporté aux alpinistes, randonneurs, skieurs, bref, aux pratiquants des activités sportives de montagne, que l'on accuse alors souvent d'irresponsabilité ou de mettre en danger la vie des secouristes. Il est régulièrement question de rendre payant ces secours, voire de les privatiser, à l'image de ce qui s'est produit au sein de certains domaines skiables depuis l'adoption de la loi relative à la démocratie de proximité de 2002. Celle loi précise en effet que « *les communes peuvent exiger des personnes secourues ou de leurs ayants droit une participation aux frais liés à l'opération de secours consécutive à la pratique de toute activité sportive ou de loisir.* » Ce système a été mis en œuvre pour le péage du secours sur domaine skiable : des opérateurs privés se sont en effet installés là où c'est facile et rentable ! Mais s'il est relativement facile de faire payer, par assureur interposé, les victimes d'un accident de ski, comment imaginer un tel système pour le reste de la montagne ? Si un alpiniste, un randonneur peut prendre une assurance, qu'en sera-t-il du cueilleur de champignon, du promeneur occasionnel ? En montagne, la nature du terrain peut nécessiter l'intervention d'un hélicoptère à seulement quelques centaines de mètres d'une route ou d'un village... Ce fut le cas début 2014 en Matheysine, lorsqu'une jeune fille a chuté d'une barre rocheuse à quelques mètres de son village, en

promenant son chien, comme tous les jours. Les recherches ont nécessité d'importants moyens, notamment aériens<sup>1</sup>. Elle n'était pas skieuse, pas glaciériste, par alpiniste, elle n'était pas couverte par une assurance liée à une pratique sportive, elle habitait juste la montagne. Il en va de même également pour nombre d'accouchements survenant avant délai et créant des conditions d'urgence.

L'intervention publique garantit un traitement égalitaire : les sociétés privées interviennent là où ils savent que quelqu'un sera en mesure de payer la facture. La Sécurité Civile ou l'hélicoptère du PGHM décollent régulièrement pour s'assurer qu'il n'y a personne sous une avalanche. Les privés n'iront jamais ; ils n'assureront jamais non plus une couverture à l'année des enjeux de secours à la personne sur l'ensemble du territoire de montagne.

Début 2014, Mountain Wilderness et CIPRA ont saisi le Comité de Massif des Alpes et proposé l'adoption d'une position officielle affirmant leur attachement au maintien du principe de gratuité et au maintien du service public de secours en montagne, ainsi que leur exigence quant à l'adéquation des moyens humains et matériels aux besoins constatés. Cette motion, adoptée à l'unanimité, précise que le maintien des détachements en montagne des bases d'hélicoptères de la Sécurité civile, été comme hiver, est une priorité. L'inscription de ce principe de gratuité à l'occasion de l'Acte II nous semble relever d'une solidarité indispensable !

## **V- Maintenir une gouvernance spécifique à la montagne**

La mission Laclais-Genevard constitue l'opportunité de questionner le mode de gouvernance et le fonctionnement actuel du Conseil national de la Montagne, pour l'améliorer : nombre de réunions annuelles, absence de rapport annuel, fonctions du CNM remplies de fait par l'ANEM au détriment d'autres composantes du Conseil national de la Montagne...

### **a) Structures représentatives de la montagne et agencement administratif**

- renforcement de la place des ONG de protection au CNM et dans les comités de massif,
- requalification du fonctionnement et des missions du CNM,
- réflexion à mener sur le rôle des schémas de massifs et la place qu'ils doivent tenir dans l'échelle des documents d'urbanisme, notamment vis à vis de leur effets sur les SCOT,
- mise en réseau thématique des comités de massif en complément du rôle du CNM. La fusion des régions, qui regrouperont ainsi plusieurs massifs, devrait permettre d'y contribuer.

### **b) Finances publiques et solidarité nationale**

- conserver la compensation, via la DGF, pour les communes dont le territoire est fortement classé en protection environnementale forte (actuellement cœur de parc national), et même de la renforcer dans son périmètre et son montant (possibilité de prendre en compte aussi les réserves naturelles et sites classés)
- exclure les résidences de tourisme du dispositif d'avantage fiscal des ZRR, qui favorise la multiplication de construction de m<sup>2</sup> de grand luxe, sans garantie sur leur remplissage ; à maintenir pour la restauration de l'existant.

### **c) Impact de la réforme territoriale**

Contrairement à la politique de massifs introduit par la loi Montagne, le nouveau découpage régional introduit par la réforme territoriale en cours ne s'est pas fondé sur des particularités géographiques, ni même culturelles ou historiques. La politique nationale de la montagne, heureusement préservée, va donc faire l'objet d'une nouvelle répartition entre les nouvelles régions.

---

<sup>1</sup> <http://www.ledauphine.com/isere-sud/2014/01/24/disparition-inquietante-d'une-adolescente-en-matheysine>

Cependant, à côté des contraintes imposées par de nouvelles mutualisations budgétaires interrégionales et par le contexte socio-économique national, il conviendra à tous les acteurs des massifs d'être vigilants à ce que les nouvelles régions, et plus tard, les institutions infrarégionales (intercommunalités, métropoles, départements) elles aussi en évolution, préservent l'intégrité des l' « esprit » de la loi de 85 et de ses outils.

#### d) Articulation avec les politiques de massif européennes

Au niveau européen, les zones de montagne bénéficient d'un traitement spécifique qui s'est progressivement affirmé au fil des programmations-cadres. La politique européenne de développement régionale, principalement financée via les crédits FEDER (mais aussi FSE et FEADER), se déploie via des séries de programmes pluriannuels ciblés sur les massifs, au niveau transnational, transfrontalier ou national (ex. dans les Alpes : Espace alpin, Alcotra, POIA). Ces programmes déclinent concrètement les priorités européennes de développement durable des territoires, regroupées dans la stratégie UE2020, en les adaptant aux enjeux des massifs. Mobilisant en outre des contreparties nationales (État, régions, départements), il est éminemment souhaitable que les priorités de la nouvelle loi Montagne s'articulent encore davantage avec ces objectifs européens, notamment autour des questions relatives à :

- la diversification économique et touristique,
- la gestion raisonnée et la valorisation des ressources naturelles et culturelles,
- l'économie décarbonée et la régulation des mobilités,
- le déploiement des TIC et de l'innovation, etc.

Cette articulation est encore plus nécessaire du fait que l'instruction des programmes européens est maintenant dévolue aux régions, alors que les politiques nationales de massif restent sous pilotage du CGET. La mise en place de « procédures de croisement » (par exemple, sur le massif alpin, le niveau territorial des espaces valléens repris aussi bien pour la CIMA que pour le POIA) et d'une co-gouvernance paraît impérative.

# EN GUISE DE CONCLUSION PROVISOIRE

## Redéfinir l'intérêt général pour guider l'action publique en montagne

Comme il a été déjà dit, la boîte à outils juridiques est pleine même si on peut toujours améliorer la réglementation existante. La question centrale est plutôt de savoir comment partager les objectifs et sensibiliser afin d'appliquer intelligemment ces réglementations. Plus que de nouveaux textes, il faut redéfinir ensemble la direction à suivre, la notion d'intérêt général qui servira de guide à l'action publique à travers la vision partagée d'un nouveau modèle de développement dans le réel respect des grands équilibres voulu par les pères de la loi Montagne.

Il s'agit enfin et surtout de faire émerger de vraies volontés de construire l'avenir ensemble. En ce sens, *L'Appel pour nos montagnes* est une initiative de trois Organisations Non Gouvernementales<sup>2</sup>, relayé par plus de 130 personnalités<sup>3</sup>. Il s'agit pour tous de faire le bilan puis d'élargir le champ des possibles. Ensemble, pour un mouvement qui place l'être humain et la richesse de sa relation avec la nature au cœur de tous les choix à venir. Cet appel a abouti sous la forme de *Rencontres citoyennes de la montagne* organisées par la Coordination Montagne et ses membres régulièrement depuis l'automne 2012 et dans lesquels s'inscrivent les débats du 21 mars 2015 au Palais du Luxembourg sur le thème de l'Acte II de la loi Montagne. C'est une approche prospective qui exige de s'entendre sur la possibilité d'une autre économie, d'autant que par ailleurs la montagne n'échappera pas aux normes supra législatives qui nous garantissent un droit à un environnement de qualité. L'arbre du ski ne doit plus « cacher la forêt » des autres activités économiques en montagne, touristiques ou non, possibles et souhaitables, dans le respect des équilibres, notamment celui de l'environnement. Mais seule une indispensable prise de responsabilité de chacun des acteurs permettra de garantir les grands équilibres dans l'espace fini de nos territoires de montagne.

Nos associations sont bien évidemment à la disposition des parlementaires et des services de l'État pour continuer à échanger sur ce dossier.

---

<sup>2</sup> La CIPRA (Commission Internationale pour la Protection des Alpes), l'ANCEF (Association Nationale des Centres Et Foyers de ski de fond et de montagne) et Mountain Wilderness France.

<sup>3</sup> Des montagnards de toutes générations : alpinistes, grimpeurs, skieurs ; des professionnels de la montagne, des députés, des élus de régions, des maires de grandes villes et villages de montagne, des enseignants, des chercheurs, des artistes et personnalités de la culture, des chefs d'entreprises, des journalistes... se sont rassemblés pour lancer publiquement un appel à construire une nouvelle vision pour les espaces montagnards.

# Synthèse des propositions

L'acte II de la loi Montagne : une nouvelle dynamique à mettre en œuvre !

## 21 atouts pour la montagne de demain

- 1 - maintenir les acquis de la Loi de 1985 : spécificité des territoires de montagne, orientation d'équilibre entre développement et protection, cadre institutionnel de concertation, objectif de préservation des terres agricoles,
- 2 - introduire des objectifs de diversification ambitieux et rééquilibrer l'emploi de fonds publics vers des cibles plus variées : tourisme estival diversifié, agriculture, développement de l'accès au haut-débit, mobilité multi-modale,..
- 3 - s'engager à traiter enfin la question de la pluri-activité et de la pluri-saisonnalité (caisse pivot, annualisation, etc.), en lien avec les professionnels des activités de plein air (guides, accompagnateurs, moniteurs sportifs brevetés...) ainsi que les saisonniers des stations,
- 4 - urbanisme : l'échelle de la commune étant trop petite pour mener une politique d'offre d'habitat permanent, instaurer une approche intercommunale et l'inclusion de ces objectifs dans les SCOT afin d'éviter le gaspillage des terres agricoles et le mitage ; exclure les résidences de tourisme du dispositif d'avantage fiscal des ZRR mais soutenir financièrement la réhabilitation de l'immobilier d'accueil et de loisirs,
- 5 - UTN : mise en place de Plans de gestion et d'aménagement pour 10 ans, portés par les intercommunalités ou un ensemble de stations, incluant une évaluation globale des enjeux et impacts sociaux et environnementaux,
- 6 - encourager en agriculture toutes les formes de circuits courts et la valorisation des produits par une marque « produits de montagne »,
- 7 - développer à l'échelle des massifs une approche spécifique des questions de mobilité, tant pour les dessertes locales que les liaisons transfrontalières : utilisation maximisée des lignes existantes pour les marchandises, développement volontariste des TC pour les trajets domicile-travail, offre spécifique de navettes-bus-taxis collectifs pour les vacanciers, maintien des lignes existantes,
- 8 - intégrer les objectifs de sobriété énergétique et de lutte contre le changement climatique dans toutes les politiques publiques : logement, transport, agriculture, gestion de la ressource en eau,..
- 9 - reconquérir la qualité de l'air dans certaines vallées, indispensable car réel enjeu de santé publique, en s'appuyant sur la réorientation modale volontariste des transports à l'échelle de l'ensemble des massifs,
- 10 - préserver la qualité de l'eau et des zones humides dans toutes les politiques d'aménagement et les documents d'urbanisme, dans le cadre des SDAGE, en protégeant particulièrement les derniers rares cours d'eau à haute naturalité,
- 11 - renforcer la politique de trames et corridors en faveur de la biodiversité est une nécessité particulièrement prégnante en montagne. Intégrer pleinement dans les programmations pilotées par les collectivités territoriales (intercommunalités, département, régions, comités de massif) les objectifs de gestion des espaces naturels gérés (parcs naturels régionaux, parcs nationaux, réserves naturelles, sites Natura 2000),
- 12 - garantir le respect des engagements internationaux en ce qui concerne la protection et la viabilité des espèces protégées (ours en particulier, voir Stratégie Pyrénéenne de Valorisation de la Biodiversité),
- 13 - lancer une étude sur un projet de création d'un Conservatoire de la Montagne, doté des mêmes prérogatives que le Conservatoire du Littoral, la maîtrise foncière permettant la résolution de conflits d'occupation des sols en faveur de la préservation sur le long terme des espaces sous tension,
- 14 - soutenir la création expérimentale de zones de tranquillité, au sens de la Convention alpine. Leur mise en œuvre selon une contractualisation avec les élus du territoire doit trouver dans les comités de massif un garant de qualité,
- 15 - interdire non seulement la dépose de skieurs en pleine montagne, mais aussi leur embarquement, mesure à accompagner d'un renforcement des contrôles et des sanctions et à compléter par un encadrement renforcé du survol de certains massifs,

16 - installations obsolètes : assurer le démantèlement des installations obsolètes et prévenir leur apparition en prévoyant le provisionnement du démontage de tout nouvel équipement dès l'autorisation initiale,

17 - instaurer des dispositifs spécifiques permettant le maintien des services publics dans les territoires montagnards (santé, éducation, poste, secours..) et notamment la création de Maisons de service public,

18 - conserver la compensation, via la DGF, pour les communes dont le territoire est classé en protection environnementale forte (actuellement cœur de parc national), et même la renforcer dans son périmètre et son montant (possibilité de prendre en compte aussi les réserves naturelles, sites Natura 2000, sites classés, réserves biologiques intégrales, périmètres de captages eau..) avec contrepartie d'engagements de résultats,

19 - renforcement de la place des ONG de protection de l'environnement au Conseil national de la Montagne et dans les comités de massif (et mise en réseau thématique des comités de massif)

20 - requalification du fonctionnement et des missions du CNM : fréquence et régularité des réunions, auditions, rapport annuel,..

21 - mieux articuler dispositifs nationaux et programmes européens de développement durable des territoires, regroupées dans la stratégie UE2020, en les adaptant aux enjeux des massifs : diversification économique et touristique, gestion raisonnée et valorisation des ressources naturelles et culturelles, économie décarbonée et régulation des mobilités, déploiement des TIC, etc.

Contact

Vincent Neirinck / mountain**wilderness** france  
5, place Bir Hakeim, F-38000 Grenoble  
04 76 01 89 08 - [vn@mountainwilderness.fr](mailto:vn@mountainwilderness.fr)