

La montagne

Les événements marquants

2 décembre 1998 : signature par la France de trois protocoles (énergie, tourisme et protection des sols) en application de la convention internationale pour la protection des Alpes (dite convention alpine) de 1991.

9 février 1999 : avalanche à Montroc (commune de Chamonix) avec un volume de neige en mouvement estimé à 300 000 m³ : douze victimes, vingt personnes indemnes ou blessées dégagées, quatorze chalets détruits, six endommagés. En février 1999, tout l'arc alpin a été touché par des avalanches à la suite de fortes chutes de neige.

19 mars 1999 : 7^e réunion du conseil national de la montagne (première fois depuis trois ans) à Ax-les-Thermes (Ariège) avec la mise en place de sa commission permanente.

19 octobre 1999 : publication du rapport d'évaluation du commissariat général du Plan « *La politique de la montagne* ». Le rapport fait un bilan de cette politique au cours des trente dernières années, afin d'éclairer

une éventuelle redéfinition de ses objectifs et de ses moyens.

Mars 2000 : introduction (lors de la première lecture par l'Assemblée nationale du projet de loi « Solidarité et renouvellement urbain », ou SRU) d'un amendement visant à modifier la loi Montagne de 1985, afin d'étendre les possibilités d'urbanisation.

5-10 juin 2000 : premier forum mondial de la montagne à Chambéry, organisé par l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM) en partenariat avec le secrétariat de l'ONU pour la Stratégie internationale de prévention des catastrophes.

26 octobre 2000 : annonce par le gouvernement de l'abandon du projet d'autoroute A51 entre Grenoble et Sisteron au profit de l'aménagement progressif d'une 2 x 2 voies à péage privilégiant le tracé de la RN75.

31 octobre 2000 : signature par la France du protocole sur les transports (en application de la conven-

tion alpine) visant notamment à réduire les nuisances et les risques dans le secteur du transport intralpin et transalpin.

29 janvier 2001 : adoption (lors du sommet franco-italien à Turin) du projet de TGV Lyon - Turin comportant la construction de voies sur un parcours de 254 km et d'un tunnel de 52 km sous le Fréjus.

9 juillet 2001 : annonce par le gouvernement de l'inscription au schéma des transports d'une traversée centrale des Pyrénées par voie ferroviaire (perçement d'un tunnel d'une cinquantaine de kilomètres).

11 septembre 2001 : institution (par décret n°2001-827 du Premier ministre) d'un comité national pour l'année internationale des montagnes (2002). Ce comité résulte d'une résolution des Nations unies (novembre 1998) dans l'esprit de l'Agenda 21 sur le développement durable en montagne. La coordination de ce comité est confiée au ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement.

Les zones de montagne

Une définition légale de la montagne

La montagne est définie par la loi du 9 janvier 1985 relative à la protection et au développement de la montagne, dite loi « Montagne » : les zones de montagne sont constituées de communes ou parties de communes caractérisées par une limitation des possibilités d'utilisation des sols, en raison des conditions climatiques, de l'altitude et/ou de la présence de fortes pentes ; 6 127 communes, 48 départements et 13 régions sont concernés.

En application des dispositions de 1973 sur l'indemnité spéciale montagne, combinant des critères d'altitude et de densité de cheptel, on distingue une zone de haute montagne dans les Alpes et les Pyrénées. Les zones de haute montagne représentent 10 % des communes de montagne.

La loi « Montagne » a introduit la notion de « massif », territoire qui couvre la zone de montagne et les zones immédiatement contiguës (villes et piémonts), et forme avec elle une même entité géographique, économique et sociale. Sept massifs sont ainsi identifiés : les Vosges, le Jura, les Alpes du Nord, les Alpes du Sud, le Massif central, les Pyrénées et la montagne corse. Ces massifs sont le cadre d'un dispositif institutionnel (les comités de massif, à rôle consultatif) et d'actions d'aménagement spécifiques.

Des évolutions contrastées de la population

La densité de population est très faible (36 hab/km² ; 108 hab/km² au niveau national). Des écarts importants existent entre les massifs : 79 hab/km² dans les Vosges ; 19 hab/km² dans les Alpes du Sud ; 0,1 hab/km² dans certaines communes [ill. 01].

En 1999, la montagne comptait 4,5 millions d'habitants, soit une augmentation de 2,8 % par rapport à 1990 (augmentation moyenne nationale de 3,4 %), ce qui témoigne de son attractivité croissante, après une phase de dépopulation de près d'un siècle. Mais cette situation masque des situations très différentes :

- la population des zones de haute montagne a davantage augmenté (5,8 %) que celle des zones de moyenne montagne (2,5 %) ;
- la population des Alpes du Nord augmente alors que celle du Massif central continue à décroître ;
- la population des vallées rurales continue à diminuer au profit des bourgades centres ;
- les vallées isolées continuent de se dépeupler, mais la population augmente dans les secteurs dynamiques.

La montagne française concerne 48 départements et 13 régions, soit 6 127 communes. Elle recèle la majeure partie des zones éligibles à Natura 2000. L'agriculture et le pastoralisme contribuent à y maintenir la biodiversité.

Parmi les problèmes majeurs, on retient :

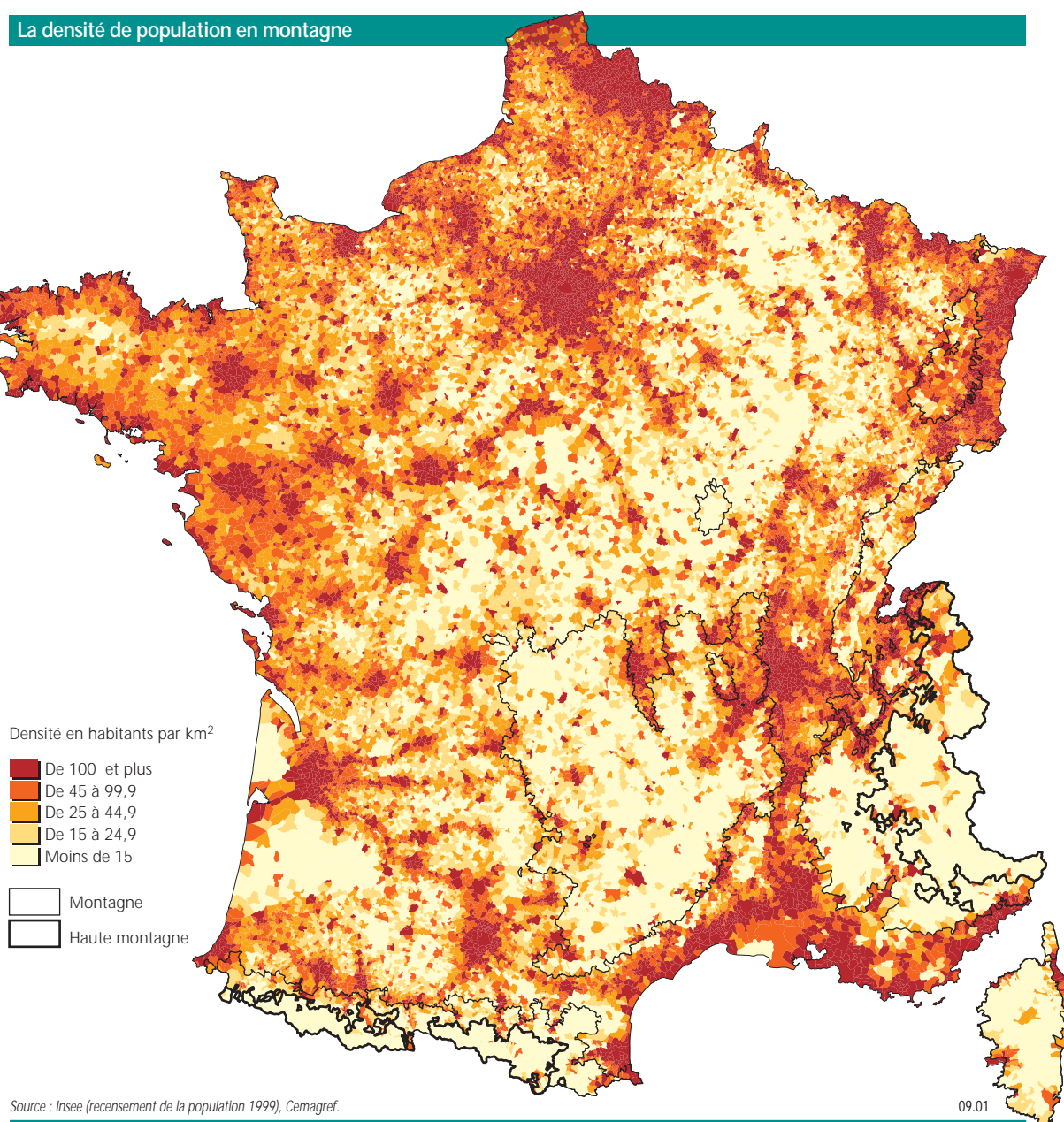
- la grande diversité des massifs montagnards : des zones où la déprise agricole et la diminution d'activités économiques se poursuivent ; à l'inverse, des zones où l'activité économique et touristique a un impact fort sur l'espace ;
- le recul des glaciers sous l'effet probable du changement climatique « global » ;
- le transit par la route de 120 millions de tonnes par an de marchandises au travers des montagnes françaises ;
- certaines pratiques sportives inconsidérées responsables d'atteintes au patrimoine naturel ;
- la production de neige artificielle en augmentation pour compenser l'enneigement déficitaire en station.

L'instance d'évaluation de la politique de la montagne attire l'attention sur les impacts environnementaux de certains équipements et insiste sur la nécessaire prise en compte de la richesse patrimoniale de la montagne.

Les schémas de services collectifs reconnaissent les services rendus à la collectivité nationale par la montagne (ressources en eau, biodiversité, lieu de détente) ainsi que ses productions de grande qualité, et prévoient l'organisation des traversées alpines et pyrénéennes par des transports alternatifs à la route.

La tendance à la marginalisation des outils spécifiques de préservation et de valorisation du patrimoine montagnard conduit de plus en plus les interventions publiques nationales et européennes à ignorer les particularités montagnardes.

La densité de population en montagne



Ces évolutions sont à mettre en parallèle avec le taux de résidences secondaires qui, dans certains massifs, joint à la baisse de la population permanente, pose des problèmes de gestion du territoire [1].

L'attractivité de la montagne est visible également dans le renouvellement de la population rurale [2]. L'arrivée de « néo-ruraux » dans les communes rurales, favorisée par l'amélioration des conditions de déplacement mais aussi par le travail

à distance, est un mouvement très lent qui ne cesse de s'amplifier depuis trente ans. Ce phénomène peut passer inaperçu car il n'entraîne pas nécessairement de croissance démographique. Il marque pourtant une véritable révolution : pour 77,7 % des nouveaux arrivants, majoritairement d'origine urbaine, l'installation en milieu rural procède d'un choix de vie. Cette mutation profonde génère des comportements différents et de nouvelles attentes vis-à-vis de l'environnement montagnard.

1 - Voir le chapitre « Le tourisme ».

2 - Enquêtes réalisées en 1999 par « Mairie Conseil », Caisse des dépôts et consignations.

Le patrimoine naturel de la montagne

La forêt pour la lutte contre l'érosion

La forêt occupe plus du tiers de la surface des zones de montagne : 64 % dans les Vosges, 30 % dans le Massif central et les Alpes du Nord.

La couverture forestière se caractérise par une extrême diversité des espèces : on y trouve la majorité des types de peuplement forestiers existant en France [3]. La forêt s'est maintenue en montagne sur les surfaces pentues où elle n'est pas en concurrence avec les autres usages du sol. Cette localisation confirme le rôle primordial de la forêt dans le maintien des sols, la lutte contre l'érosion, les glissements de terrain et les avalanches en montagne.

La montagne en première ligne dans la démarche Natura 2000

La montagne française a toujours été habitée. Pourtant, le patrimoine naturel montagnard [4] reste exceptionnel, même si peu de milieux ont été épargnés par l'intervention humaine. La montagne constitue un vaste système agro-écologique qui a su conserver, malgré des phases de surexploitation, sa richesse et sa diversité.

Ainsi, 45,2 % des espèces végétales protégées en France se rencontrent en montagne (196 sur 434) et 128 (29,5 %) sont strictement montagnardes. Sur 53 espèces de mammifères protégées, 46 sont présentes en montagne et 10 d'entre elles n'existent pas en dehors des montagnes [5]. Cette particularité, que révélait déjà l'inventaire des Znieff, est confirmée par l'inventaire des sites d'intérêt communautaire proposés par la France dans le cadre de la directive « Habitats ». La majeure partie de ces zones remarquables est située à l'intérieur des massifs montagneux [ill. 02].

La mise en œuvre de la directive « Habitats » constitue une circonstance favorable pour la gestion et la valorisation du patrimoine naturel montagnard. En effet, la démarche proposée par Natura 2000 permet aux exploitations agricoles, pastorales ou forestières gestionnaires d'un élément du patrimoine naturel d'intérêt national, voire européen, de bénéficier d'un appui de la part de la collectivité nationale et de l'Union européenne.

3 - Voir le chapitre « Les usages de la forêt ».
4 - Voir aussi le chapitre « Le patrimoine naturel ».
5 - Source : MNHN/IEGB.

Quelques espèces emblématiques

La montagne est le refuge d'un nombre significatif d'espèces animales. Pour conserver ce patrimoine, des programmes d'inventaire, sauvetage des populations relictuelles, réintroduction et suivi, sont mis en œuvre. Font l'objet de programmes particuliers le gypaète barbu, les galliformes de montagne, le bouquetin des Alpes et le loup.

Le gypaète : une réintroduction réussie ?

Le gypaète barbu occupait toutes les montagnes du sud de l'Europe, d'Asie (depuis le Portugal jusqu'au Yémen et à l'Himalaya) et d'Afrique du Nord.

Ce vautour a longtemps été présenté comme un animal féroce s'attaquant aux animaux d'élevage, voire aux enfants, alors que ce « charognard », utile pour son rôle dans l'élimination des cadavres d'animaux, est absolument inoffensif. Appâts empoisonnés, primes, tirs de collectionneurs ont bien failli faire disparaître le plus grand rapace européen.

Dans les Pyrénées, quelques couples seulement subsistaient au milieu du XX^e siècle. Dans le val d'Aoste, le dernier gypaète alpin a été tué en 1913.

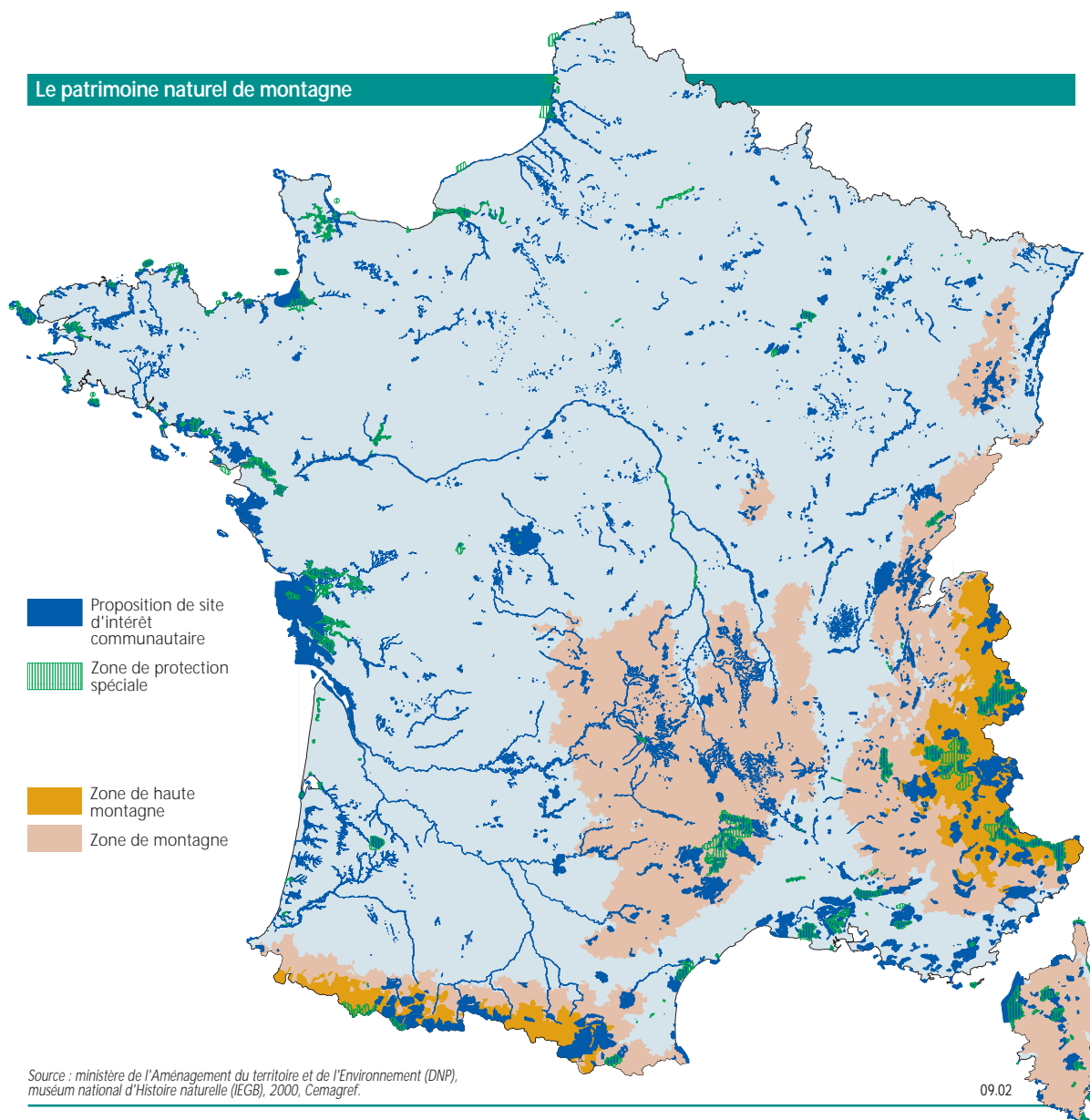
La vallée du Fournel et le massif des Bans : une première dans le cadre de Natura 2000

Le 11 mai 2000, la première convention d'application des objectifs de gestion d'un site Natura 2000 a été signée en France entre l'État et la commune de L'Argentière-la-Bessée (Hautes-Alpes). Le vallon du Fournel recèle un cinquième des espèces de la flore française, dont deux d'intérêt communautaire (le chardon bleu, emblème du parc national des Écrins, y possède sa plus grande station), quatre espèces animales (notamment le plus spectaculaire papillon français : l'isabelle de France) et sept habitats d'intérêt communautaire (en particulier de magnifiques boisements d'ifs).

La commune, au sortir d'une difficile reconversion industrielle, a vu dans Natura 2000 un outil inespéré de gestion de son patrimoine. Les études préalables (document d'objectifs) et les programmes opérationnels (document d'application) ont pu être prêts dès 1999. Tous les partenaires locaux concernés (le parc national des Écrins, l'Office national des forêts, les éleveurs, le Centre de culture scientifique, technique et industrielle des mines de l'Argentière, les chasseurs, le conservatoire botanique de Gap-Charance) sont parties prenantes au sein d'un comité de gestion.

La directive « Habitat », source de tant de conflits, trouve dans cette haute vallée des Alpes une application consensuelle exemplaire.

Le patrimoine naturel de montagne



Source : ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (DNP),
muséum national d'Histoire naturelle (IEGB), 2000, Cemagref.

09.02

Au début des années soixante-dix, des scientifiques des pays alpins ont engagé avec le concours du WWF un « projet international de réintroduction du gypaète barbu dans les Alpes ». Des lâchers d'animaux issus d'élevages ont eu lieu en Autriche à partir de 1986, puis en Haute-Savoie et dans le Mercantour. Le programme, coordonné par la *Foundation for the Conservation of the Bearded Vulture* depuis 1992, a permis de lâcher soixante-dix oiseaux dont seulement une quinzaine est considérée comme perdue. La première naissance d'un jeune issu de parents réintroduits a été observée en 1997 en Haute-Savoie. Après avoir surmonté le principal obstacle que constituait l'élevage des jeunes en captivité, le programme est en passe de réussir.

La population pyrénéenne est passée entre 1980 et 1999 de 8 à 23 couples ; celle de Corse s'est maintenue à 8 couples [6].

Le bouquetin des Alpes : dix en 1960, six mille aujourd'hui

Au milieu du XIX^e siècle, le bouquetin avait pratiquement disparu. Il ne subsistait qu'une seule population, dont la conservation est à l'origine du parc national du Grand Paradis en Italie. La protection de l'espèce a permis son retour dans le parc contigu de la Vanoise. Après plusieurs tentatives de réintroduction dont certaines ont été des échecs, un programme

6 - Source : LPO, mission Rapaces

ambitieux reposant sur la « charte nationale de réintroduction », prévoyant des programmes d'accompagnement et de suivi, a été engagé à partir de 1989. Il a permis des lâchers dans le parc national des Écrins et le parc naturel régional du Vercors. Les bouquetins, estimés à moins de 10 en 1960, sont aujourd'hui plus de 6 000 dans les Alpes françaises. Le développement souhaité de ces populations passe par le maintien de l'interdiction de chasse.

Le tétras lyre, menacé mais encore chassé

L'observatoire des galliformes de montagne est un groupement d'intérêt scientifique qui pilote des programmes scientifiques en faveur de la connaissance et de la gestion des galliformes de montagne. Il associe des organismes divers : ministère chargé de l'Environnement, régions, départements, fédérations de chasseurs, laboratoires universitaires, associations de naturalistes, parcs nationaux et régionaux, ONF, ONCFS, réserves naturelles et conservatoires régionaux des sites.

Grand tétras, tétras lyre, lagopède alpin, perdrix bartavelle, gélinotte des bois, perdrix grise des Pyrénées, oiseaux emblématiques des montagnes européennes, sont presque partout en forte régression. Certaines espèces sont menacées de disparition complète, comme le grand tétras dans les Alpes. Les causes de ce recul sont multiples (chasse, destruction des biotopes, dérangement, etc.), mais leurs modalités sont mal connues. L'observatoire a mis en place un dispositif d'inventaire et de suivi des effectifs sur des plaquettes d'observation ou des unités de gestion. Il devrait permettre d'engager à moyen terme des programmes de restauration, sauvegarde et gestion des populations de galliformes.

Le tétras lyre : en France, les tétras lyre sont estimés entre 16 000 et 20 000 adultes, la plupart dans les Alpes. De plus en plus souvent, on ne recense que des populations isolées et de taille réduite, dont les chances de survie sont faibles. Les observations confirment la tendance à une régression constante depuis plusieurs années. Morcellement des milieux, aménagement de domaines skiables, progression des arbres de grande taille, pratique du ski de randonnée et de la raquette en sont la cause. Pourtant, cette espèce prestigieuse est encore classée « gibier » et chassée, quelquefois de manière excessive. Ainsi, en 2000, le nombre de coqs de la population du col du Lautaret (Hautes-Alpes) a été estimé à six par les services du parc national des Écrins et à sept par la société de chasse locale ; le tableau de chasse 2000 a atteint huit coqs.



Stéphane François - www.loup.org

Le loup : un retour riche en conflits

Le retour du loup en France est naturel [7]. Les individus qui ont colonisé les Alpes du Sud dans les années quatre-vingt-dix sont issus de populations italiennes des Apennins. Dans le Mercantour, on atteste sa présence depuis 1992. Il est désormais présent dans les Alpes internes (Queyras, Savoie). Animal emblématique de la faune européenne à de nombreux points de vue, le loup est protégé par la convention de Berne. Son retour provoque des réactions très diverses. Il enthousiasme les naturalistes en même temps qu'il fait naître inquiétude et colère au sein du monde rural.

Les éleveurs des montagnes du sud de la France utilisent en estive de grands territoires de parcours. Les animaux y sont plus ou moins en liberté. Le pastoralisme « libre », c'est-à-dire non gardé en permanence, est actuellement le plus répandu : un alpage sur sept seulement est gardé.

En ce qui concerne les ovins, seuls les troupeaux d'une taille supérieure à 1 200 bêtes sont suffisamment rentables pour permettre l'embauche d'un berger. Les éleveurs cherchent donc à se libérer du gardiennage, en améliorant les accès et en posant des clôtures (près du tiers des alpages est entièrement clôturé). Mais cette pratique, imposée par les contraintes économiques, amplifie les conséquences des attaques de chiens ou de prédateurs sauvages. Lors des attaques, les dégâts causés par l'affolement des animaux peuvent être importants. Dans le seul département des Pyrénées-Orientales, où il n'existe pas de prédateurs sauvages, les pertes de brebis attribuées à des attaques de chiens varient de 200 à 800 animaux par an, soit 1 % à 3,5 % du cheptel des 120 exploitations ovines recensées [8].

En 2000, les dégâts attribués au loup sont estimés à 1 500 animaux [9]. Un programme spécifique

7 - Voir le chapitre « Le patrimoine naturel ».
8 - Source : Association française de pastoralisme.
9 - Source : Groupe Loup.

visant à suivre l'évolution des populations de loups recolonisant le territoire national et à éviter ou compenser les dommages économiques a été engagé avec l'aide du fonds européen Life. Ce fonds a permis d'indemniser les dommages sur les troupeaux domestiques imputés aux loups à hauteur de 274 000 euros en 2000.

Les perturbations engendrées par la présence du loup et les modifications des pratiques actuelles des éleveurs devraient être aussi l'occasion de réfléchir à des méthodes de gestion plus globales des alpages et de l'espace montagnard.

Le recul des glaciers, un phénomène qui s'accélère

Depuis le milieu du XIX^e siècle (fin du « petit âge glaciaire », qui aurait commencé au XVII^e siècle), tous les glaciers d'Europe occidentale n'ont cessé de reculer, même si on a pu observer des « crues » pendant de courtes périodes sur certains d'entre eux. La vitesse et l'importance de ce recul dépendent de facteurs liés à la morphologie du système glaciaire.

Depuis quelques décennies, le phénomène s'est accéléré. Ces régressions sont liées au changement climatique « global » de ces dernières années, mais elles ne sont pas nouvelles ; certaines vallées alpines aujourd'hui occupées par des glaciers étaient habitées et leurs pâturages exploités au Moyen Âge, à une époque où les activités humaines ne peuvent être responsables d'un changement climatique planétaire.

Au rythme actuel des reculs, il ne restera plus en France dans cinquante ans que de petits glaciers dans quelques cirques d'altitude des Alpes. Tous les glaciers au-dessous de 3 500 m auront disparu [10].

Dans le massif des Grandes Rousses en Isère, le glacier de Sarenne fait l'objet de mesures et d'études régulières depuis le XIX^e siècle. Depuis 1906, son épaisseur a diminué de 57 m. Il a perdu la moitié de sa surface et 80 % de sa masse. La fonte s'est accélérée et, au cours de la dernière décennie, la perte de glace a été deux fois plus importante qu'au cours de la décennie quatre-vingts, trois fois plus qu'au cours de la décennie soixante-dix.

Dans les Pyrénées, la surface des glaciers est passée de 34 km² en 1875 à 6 km² en 1999. En un siècle, le glacier d'Argentière (mont Blanc) a reculé de 1 000 m, le glacier de Gébroulaz, en Vanoise, de 1 200 m et le glacier Blanc, dans les Écrins, de 1 300 m.

10 - Source : Laboratoire de glaciologie et de géophysique de l'environnement de Grenoble, Cemagref de Grenoble.

Le glacier Blanc au Pré de Madame Carle à la fin du XVIII^e siècle et en 2000



Dessiné d'après nature et lith. par L. Sabatier.

Glacier d'Alle-froide, extrémité de la Vallée de Vallouise, Dauphiné.



Source : parc national des Écrins.

09.03

Les risques naturels

Les PPR, une procédure lourde mais indispensable

Inondations, séismes, mouvements de terrain, avalanches ou feux de forêt, les risques naturels s'analysent au regard de l'occupation de l'espace. Près des trois quarts des communes de montagne sont soumises à au moins un de ces risques (une commune sur deux à l'échelle nationale) [11]. Dans les Alpes, un quart des communes en cumule au moins quatre [11].

Pour prévenir les conséquences de ces phénomènes naturels, les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) ont été mis en place par la loi du 2 février 1995. Ils réglementent l'utilisation du sol, prescrivent des mesures susceptibles de mettre hors d'atteinte les constructions et les aménagements projetés ou interdisent toute construction dans les zones exposées. Les dispositions d'un PPR approuvé s'imposent aux documents d'urbanisme. Le nombre de PPR approuvés et mis en œuvre reste faible : tous risques confondus, en octobre 2001, 5 464 PPR étaient approuvés et 608 étaient en cours en zone de montagne [12]. Ils nécessitent des études préalables longues, complexes (recensement de tous les phénomènes naturels connus, analyses et expertises géologiques et géomorphologiques, etc.) et coûteuses. Ils se heurtent aux intérêts des propriétaires et des collectivités concernés qui voient les zones constructibles réduites, entraînant une dépréciation de la valeur des terrains et augmentant sensiblement le prix de revient des constructions. Ces considérations particulières et à court terme peuvent être lourdes de conséquences, car elles ne tiennent pas compte des aléas ou événements exceptionnels.

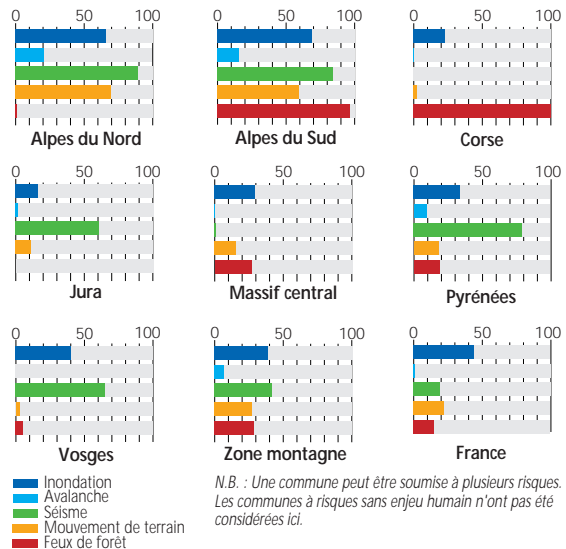
Protéger, informer et prévenir... mais aussi secourir

Des dispositifs de protection, comme les paravalanches, l'endiguement des torrents, les seuils, l'engrillagement des falaises, etc. sont également mis en place. Mais il est difficile d'atteindre une efficacité totale. Ces dispositifs peuvent aussi porter atteinte aux équilibres écologiques et paysagers de la montagne.

De nombreux organismes s'occupent de l'information et de la formation des pratiquants de la

Les risques naturels en montagne

Pourcentage de communes soumises aux différents risques. Situation au 31 octobre 2001



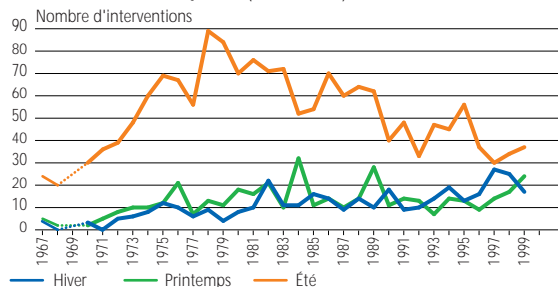
Source : ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (DPPR), Cemagref. 09.04

montagne et des responsables communaux : Cemagref, Association nationale pour l'étude de la neige et des avalanches (Anena), Météo France, stations de ski, parcs naturels, administrations.

Bien que les touristes soient mis en garde et invités à la prudence, la fréquence des interventions de secours hivernales et printanières (hors domaines skiables aménagés) est en augmentation depuis 1994 [11.05]. Par contre, en été, le nombre d'interventions diminue depuis 1979, alors que la fréquentation touristique enregistre une forte augmentation (+ 140 % entre les étés 1979 et 1996 dans le parc national des Écrins). Ces évolutions contrastées sont dues à l'augmentation sensible de la fréquentation en hiver

Les interventions de secours en montagne

Évolution entre 1967 et 1999 du nombre d'interventions de secours effectuées par le peloton de gendarmerie de haute montagne dans les massifs du Briançonnais (hors stations).



Source : d'après G. Chardon in « Les accidents de montagne au cours des trente dernières années dans le Briançonnais », Université de Perpignan, septembre 2000. 09.05

11 - Sont exclues les communes à risques sans enjeux humains. Source : ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement.

12 - Source : ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement.

et au printemps (ski de randonnée). Quant à la pratique de l'alpinisme en été, elle bénéficie de l'amélioration sensible des équipements individuels.

Dans les stations, les plans d'intervention pour le déclenchement des avalanches (PIDA) permettent de sécuriser les domaines aménagés : les avalanches sont provoquées préventivement, avant l'ouverture de pistes, généralement à l'aide d'explosifs. Ces interventions constituent une perturbation de la montagne qui serait problématique si elle s'étendait hors des domaines aménagés (par exemple, pour sécuriser des itinéraires hors piste).

Les activités humaines en montagne

L'agriculture de montagne

L'agriculture, indispensable à la richesse du patrimoine montagnard

En 1997, 157 251 exploitations agricoles (soit près d'une sur quatre) étaient classées en zone de montagne. Entre 1995 et 1997, leur nombre a diminué au même rythme que celui des autres exploitations (-7%) [13]. Cette baisse atteint 11% en montagne corse [III.06].

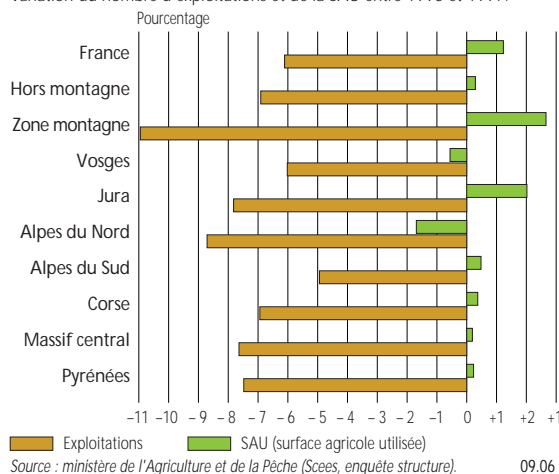
Pourtant, la surface agricole utilisée (SAU), estimée à près de six millions d'hectares en 1997, aurait augmenté sensiblement dans certains massifs (Corse, Alpes du Nord et Pyrénées). Ceci s'explique probablement par le fait que la SAU des exploitations n'intègre pas les surfaces des alpages, lorsqu'ils sont exploités collectivement et ne sont pas rattachés à une exploitation. Les surfaces exploitées sont ainsi sous-estimées (les alpages collectifs couvrent 230 000 ha dans les Alpes). La reprise par une seule exploitation d'un alpage collectif se traduit alors par une forte augmentation de la SAU « statistique ».

En montagne, le potentiel économique des exploitations agricoles est deux fois plus faible que sur l'ensemble de la France. Les grandes exploitations, comme les petites, sont rares. Le nombre d'exploitations de taille moyenne est, par contre, plus important : la SAU moyenne d'une exploitation est de 38 ha contre 42 ha sur l'ensemble du territoire national. Les trois quarts des exploitations de montagne sont axées sur l'élevage.

13 - Source : SCEES.

Les exploitations agricoles en montagne

Variation du nombre d'exploitations et de la SAU entre 1995 et 1997.



L'agriculture et le pastoralisme jouent un rôle essentiel dans la gestion du patrimoine biologique et paysager de la montagne. Les exploitations maintiennent les écosystèmes diversifiés des prairies et des prés de fauche de l'étage montagnard (où dominent hêtres, sapins et épicéas). Les pratiques pastorales concernent surtout les étages sub-alpin (caractérisé par le mélèze, le pin à crochets et la lande à rhododendron) et alpin (pelouses et éboulis) ; elles déterminent la composition floristique des pelouses alpines.

L'évolution préoccupante du pastoralisme

Les alpages sont des territoires de montagne de quelques dizaines à plusieurs milliers d'hectares, exploités par un pâturage extensif. Les unités d'altitude (au-dessus de la limite supérieure de la forêt) sont exploitées en période estivale, de juin à septembre. Les animaux « inalpés » ne reviennent pas au siège de l'exploitation pendant cette période.

Les unités d'altitude moyenne, proches de l'habitat permanent, sont exploitées différemment, avec un retour plus fréquent à l'exploitation. Ces pâturages intermédiaires sont occupés de mai à octobre, voire

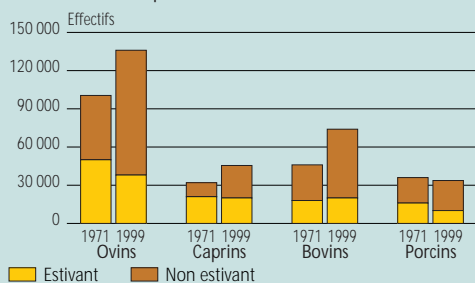


C. Couvert - Graphiques

Les mutations du pastoralisme en Corse

En Corse, le pastoralisme est une activité encore importante. Avec 130 000 ha, soit 16 % de la surface de l'île, le domaine pastoral est plus étendu que la surface agricole utile (108 000 ha) rattachée au siège des exploitations agricoles. Le cheptel est essentiellement composé d'ovins. Malgré sa relative stabilité globale, le cheptel corse a subi des mutations importantes entre 1971 et 1999 : baisse sensible du cheptel estivant en montagne, augmentation des cheptels non estivants. Cette évolution traduit un abandon de l'exploitation traditionnelle de la montagne corse au profit de modes de production modernes, qui utilisent moins de surfaces et s'implantent dans les plaines côtières.

L'évolution du cheptel estivant en Corse



Sources : ministère de l'Agriculture et de la Pêche [SCEES], Centre international pour l'environnement alpin (ICALPE).

09.07

tout l'hiver, dans la montagne méditerranéenne. Ils se sont développés sur les terres de culture abandonnées au milieu du XX^e siècle.

Dans le massif alpin, 3 000 unités pastorales (dont 2 000 en altitude) exploitent 676 000 ha. En Savoie et dans les Hautes-Alpes, les alpages représentent plus des trois quarts des surfaces exploitées. Plus de 800 000 ovins et 100 000 bovins sont inapés chaque année dans les Alpes [14].

Les alpages sont un élément majeur du patrimoine naturel de la montagne française. Les évolutions récentes du pastoralisme, qui tendent à l'augmentation de la taille des troupeaux et à l'abandon des unités les plus petites, génèrent des surpâturages localisés. L'équipement des alpages et l'aménagement systématique d'accès carrossables peuvent avoir des conséquences paysagères importantes. Ils favorisent l'accès automobile à des fins touristiques jusque dans des zones encore préservées. 75 % des alpages alpins ont un accès carrossable, plus du quart (soit 668) a été aménagé depuis 1983, et 162 aménagements sont en projet.

14 - Source : SCEES.

Un dispositif de soutien à l'agriculture qui ne bénéficie pas totalement à la montagne

En 1972, l'instauration de l'indemnité spéciale montagne (ISM) marque l'engagement d'une politique spécifique en faveur de l'agriculture de montagne. Elle devait compenser les handicaps liés à la montagne.

À partir de 1992, la politique agricole commune (PAC) substitue au système de soutien des prix un système d'aide directe aux exploitations. Ce dispositif devait réduire les disparités et favoriser le resserrement de la hiérarchie des revenus agricoles : en 1991, le revenu disponible moyen par exploitation en montagne était inférieur de 40 % à celui de la plaine. Les simulations prévoient une réduction de l'écart à 30 % en cinq ans ; en réalité, il s'est aggravé pour atteindre 50 % en 1996. La réforme a surtout été favorable aux grandes cultures de plaine.

En 1996, les subventions représentent jusqu'à deux fois le revenu agricole (issu de la vente de la production agricole). La part de l'ISM s'est sensiblement réduite et ne représente plus que 25 % à 50 % des aides. Les primes « animales » sont majoritaires. Après la réforme de la PAC, les mesures agri-environnementales essentiellement constituées de la prime « au maintien des élevages extensifs » dite « prime à l'herbe » ont largement bénéficié aux exploitations de montagne. Cependant, elles ne représentent que 10 % à 20 % des aides (selon les types de production) et leur impact économique est assez limité.

En 1999, le plan de développement rural (PDR) instauré par l'Union européenne se traduit en France par les contrats territoriaux d'exploitation (CTE). L'objectif est de favoriser les projets des exploitations intégrant les paramètres environnementaux et économiques, à la différence des mesures agri-environnementales qu'il était difficile de pérenniser sur le plan économique. Ces contrats sont élaborés sur la base de documents « type » conçus à l'échelle régionale. Les spécificités montagnardes sont donc lissées (l'agriculture de montagne n'est jamais dominante à l'échelle d'une région). Le dispositif semble être encore plus favorable aux productions de plaine. L'insuffisance des analyses préalables ne permet pas aux contrats d'avoir des contenus environnementaux significatifs. Les premiers résultats montrent déjà la nécessité de leur intégrer des mesures spécifiques à la montagne, telle l'aide au gardiennage des troupeaux face au problème du loup.

Les transports et la montagne au cœur de l'actualité

Forte croissance du trafic routier et stagnation du trafic ferré

Une observation des flux routiers et ferroviaires de marchandises à travers les Alpes françaises et les Pyrénées a été conduite en 1999 [15], réactualisant une enquête précédente (1992-1993). Elle offre plusieurs enseignements. Le trafic routier de poids lourds qui traverse les massifs montagneux frontaliers (les Alpes et les Pyrénées) est de deux types : un trafic « d'échange » entre la France et les pays voisins, l'Italie et l'Espagne, un trafic « de transit » dans lequel la France n'est pas impliquée.

En 1999, 120 millions de tonnes de marchandises ont traversé les montagnes françaises, soit une augmentation de 76 % des flux transpyrénéens et de 24 % des flux transalpins entre 1993 et 1999. Cette augmentation est largement due à la hausse du trafic d'échange (+ 56 %). L'augmentation du trafic de transit, quoique moins forte, reste élevée (+ 37 %).

En 1999, le trafic de transit routier franchissant les montagnes a atteint 2,8 millions de véhicules, soit une croissance de 39 % par rapport à 1993.

Un poids lourd sur cinq transite en France sur un axe Espagne - Allemagne.

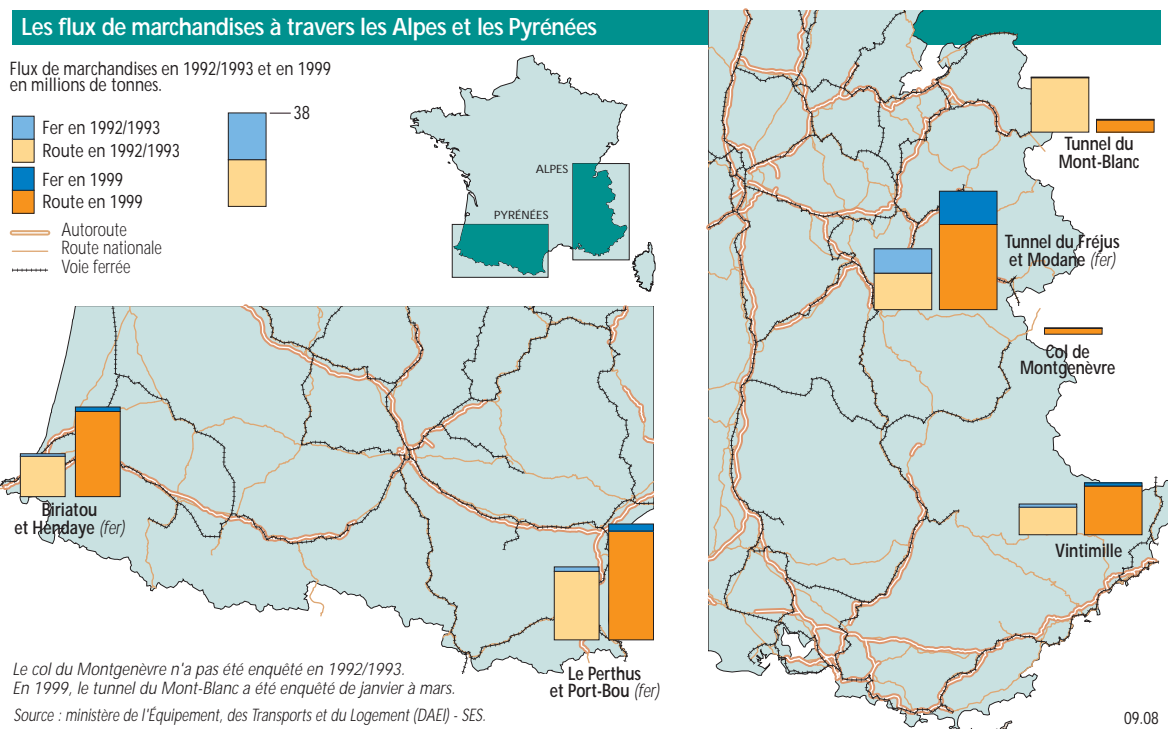
Le trafic ferré reste faible : en 1999, le rail représentait 21 % du trafic dans les Alpes et seulement 6 % dans les Pyrénées. Le trafic ferré d'échange est en diminution (de 19 % à 16 %) et le trafic ferré de transit en légère hausse (de 18 % à 19 %). Dans les Alpes, Modane est le principal point de franchissement ferroviaire avec 90 % du tonnage.

Avec la fermeture du tunnel du Mont-Blanc, un report des flux sur le tunnel du Fréjus

En 1999, 40 millions de tonnes de marchandises ont traversé les Alpes par la route, dont 56 % par le tunnel du Fréjus, 33 % à Vintimille, 7 % par le tunnel du Mont-Blanc et 4 % par le col de Montgenèvre. Cette répartition a été fortement influencée par la fermeture du tunnel du Mont-Blanc à la suite de l'incendie survenu le 24 mars 1999 : en 1992, 32 millions de tonnes de marchandises avaient traversé les Alpes par la route, dont 45 % au Mont-Blanc, 31 % au Fréjus et 24 % à Vintimille.

En 1999, 488 000 conducteurs de poids lourds ont déclaré avoir modifié leur itinéraire en raison de la fermeture du tunnel du Mont-Blanc (dont 460 000 au Fréjus, soit 42 % du trafic en ce point). L'essentiel des flux de ce tunnel s'est reporté sur celui du Fréjus,

15 - Source : ministère de l'Équipement, 2000. Voir aussi le chapitre « Transports ».



entraînant une hausse importante du trafic de poids lourds dans les vallées de Maurienne et de Suse.

La structure des trafics de transit a évolué différemment suivant les points de franchissement :

- hausse (de 22 % à 29 %) des trafics de transit au Fréjus, confirmant le rôle privilégié du tunnel du Mont-Blanc pour ce type de trafic sur des itinéraires de longue distance ;
- baisse (de 41 % à 27 %) de la part du trafic de transit au Montgenèvre, du fait du report important de trafics d'échange depuis le Fréjus.

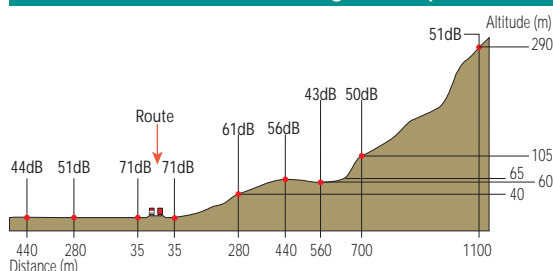
Aucune évolution significative des flux ferroviaires n'a été constatée après la fermeture du tunnel du Mont-Blanc.

Pollution et bruit, les nuisances du trafic routier en montagne

Au milieu de la décennie quatre-vingt-dix, le trafic transalpin émettait 170 000 tonnes de dioxyde de carbone par an [16]. Dans les vallées encaissées des massifs montagneux, les nuisances induites par les trafics routiers sont accentuées par le relief. En montagne, les phénomènes d'inversion thermique sont plus fréquents qu'en plaine, la pollution atmosphérique stagne plus longtemps à proximité du sol, les effets nocifs des polluants y sont plus importants. Inversement, dans certaines circonstances météorologiques également plus fréquentes en zone de montagne (orages estivaux), les échanges gazeux sont facilités, les polluants montent rapidement dans les hautes couches de l'atmosphère où ils modifient les concentrations d'ozone.

Les nuisances sonores concernent des surfaces plus importantes en montagne qu'en plaine. L'atténuation des niveaux sonores de part et d'autre de la voie y est plus faible en raison des phénomènes de résonances [11,09]. L'impact spatial des nuisances (à niveau d'intensité égal) peut être multiplié par deux ou trois.

Les nuisances sonores en montagne et en plaine



Source : Agence européenne de l'environnement, 2000.

09.09

Le protocole « Transport » de la convention alpine

La convention internationale pour la protection des Alpes (dite *convention alpine*) a été signée le 7 décembre 1991 par les sept pays de l'arc alpin (Allemagne, Autriche, France, Italie, Liechtenstein, Slovénie, Suisse), ainsi que par la Communauté européenne.

La signature, le 31 octobre 2000, du protocole « Transport » de la convention alpine marque une étape importante des politiques nationales et européenne en matière de gestion du trafic et du transport des marchandises au travers des montagnes.

Les parties contractantes s'engagent à mener une politique des transports durable, qui vise à réduire les nuisances et les risques dans le secteur du transport intra-alpin et transalpin ; notamment par un transfert sur la voie ferrée d'une partie croissante du trafic, en particulier du trafic de marchandises. C'est dans cette optique que sont engagées les études préliminaires de liaisons ferrées entre la France et l'Italie (Lyon - Turin) et la France et l'Espagne (Somport ou Vignemale) ainsi que la promotion du ferroutage.

Les parties contractantes renoncent également à construire de nouvelles routes à grand débit pour le trafic transalpin ; pour le trafic intra-alpin, les projets routiers à grand débit sont soumis à des conditions strictes. Enfin, les objectifs du protocole doivent être pris en compte dans les autres politiques sectorielles des pays de l'arc alpin.

Le morcellement des massifs montagneux par les autoroutes

Les infrastructures routières et autoroutières sont la principale cause de morcellement des massifs montagneux. Dans les Pyrénées, l'aménagement de l'axe du Somport est la première coupure significative au sein du massif. L'essentiel du trafic France-Espagne transite actuellement par les deux extrémités. Le Massif central, relativement épargné jusqu'en 1990, est concerné par l'aménagement de l'axe Clermont-Ferrand - Montpellier (A75), et des itinéraires Saint-Étienne - Bordeaux et Saint-Étienne - Toulouse. Dans les Vosges, les axes Nancy - Strasbourg et Nancy - Mulhouse morcellent le massif.

Dans les Alpes, l'essentiel du réseau était déjà réalisé en 1990. Les évolutions concernent l'aménagement d'itinéraires de liaison régionale (A48 Ambérieu - Bourgoin) ou l'achèvement d'itinéraires (A43 en Maurienne). À l'automne 2000, le projet

16 - Source : AEE, 2000.

A51 entre Sisteron et Grenoble a été abandonné au profit d'un aménagement sur place de la RN75.

Les aménagements de routes nationales, s'ils sont moins destructeurs, ne réduisent pas les effets négatifs des coupures biologiques. Le morcellement du territoire par les grandes infrastructures, beaucoup plus sensible en montagne, est l'une des menaces les plus importantes qui pèsent sur le patrimoine naturel montagnard. Une fois en service, les infrastructures provoquent, en outre, une mortalité non négligeable de la faune sauvage.

Tourisme et montagne, liés pour le meilleur et pour le pire

Une demande sociale forte mais... une baisse de la fréquentation touristique

La montagne est vécue comme un espace naturel, de calme et de détente par les citoyens qui y voient la possibilité d'y retrouver famille et amis. Parmi les raisons de la fidélité à l'espace montagne [ill. 10], la place de l'élément naturel est exceptionnelle et ne se retrouve ni pour le littoral ni pour la campagne.

Pour autant, la montagne n'est pas la destination principale des séjours touristiques en France, même si, en hiver, le taux augmente de quelques points. En 1997, le tourisme en montagne a représenté 10,7 milliards d'euros pour une consommation touristique intérieure de 86,1 milliards d'euros [17].

En 1998, la destination « montagne » a totalisé près de 180 millions de nuitées touristiques, soit 16% du total des nuitées des Français. Entre 1992 et 1998, la montagne, seul espace à connaître un tel phénomène, subit une baisse sensible de fréquentation (-10%) [ill. 11].

17 - Source : SEATM.

Les raisons de la fidélité à la montagne

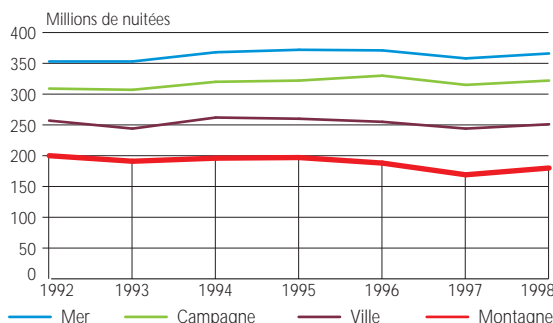
Motif	Est fidèle à la montagne	Ensemble population française
Pour les éléments naturels	33,4 %	30,8 %
Pour y retrouver sa famille, ses amis	11,3 %	15,9 %
Pour le calme, la tranquillité, la détente	21,4 %	12,0 %
Pour les activités sportives	11,3 %	10,3 %
Y possède une résidence secondaire	4,0 %	6,3 %
C'est plus facile avec des enfants	0,3 %	4,4 %
Pour le dépaysement	6,3 %	4,1 %
Par goût, plaisir ou habitude	2,3 %	3,2 %
Retourne sur le lieu de ses origines	2,0 %	2,7 %
À proximité de la résidence principale	0,2 %	2,1 %
Parce que c'est bon pour la santé	2,7 %	1,8 %
Pour des raisons financières	1,1 %	1,2 %
Pour les contacts humains, les rencontres	1,5 %	1,1 %
Autre	2,2 %	3,0 %
Ne sait pas, non réponse		1,1 %
	Total 100%	100%

Sources : direction du Tourisme, Credoc, 1996.

09.10

Les nuitées passées à la montagne par les Français

Évolution des nuitées en séjours personnels passées à la montagne par les Français de 1992 à 1998.



N.B. : Nuitées des voyages pour motif personnel sans distinction de destination France et étranger.

Source : Insee (enquête Vacances des Français), direction du Tourisme / Sofrès (enquête Suivi des déplacements touristiques). 09.11

Hébergements en station dans les Alpes, en résidences secondaires dans le Massif central

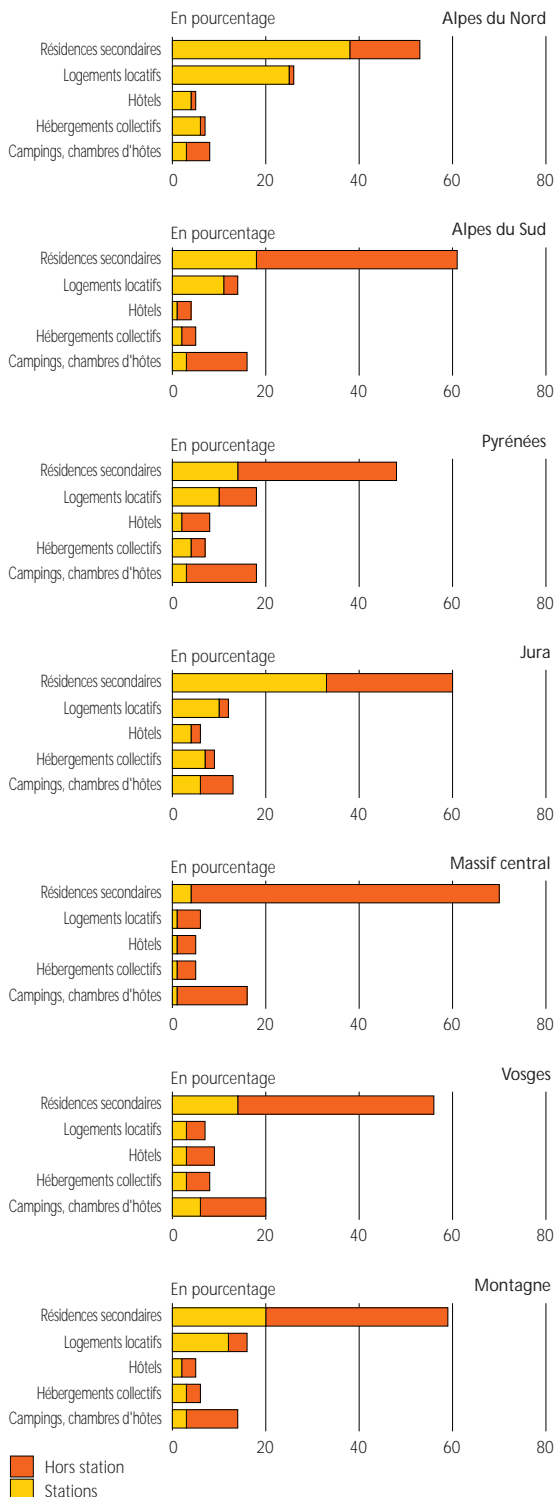
En 1998, on recensait en montagne 5 023 927 lits touristiques dont 2 020 394 en station et près de la moitié dans les Alpes. Le Massif central dispose d'une capacité d'hébergement touristique identique à celle des Alpes du Nord. Dans les Alpes et le Jura, la proportion d'hébergements en station est très élevée.

Le parc immobilier touristique de la montagne est caractérisé par une forte proportion de résidences secondaires (particulièrement élevée dans le Massif central) [ill. 12]. La résidence secondaire peut contribuer à entretenir un patrimoine bâti privé, mais un taux important de ces résidences constitue pour les collectivités montagnardes un handicap : immobilier non disponible pour les résidents permanents, augmentation du coût du foncier, augmentation des charges collectives, etc., sans pour autant contribuer à l'activité locale. Le phénomène de « secondarisation » de l'immobilier touristique montagnard s'est poursuivi au cours de la dernière décennie (15 000 lits en moyenne par an). Lorsque le déséquilibre est important, il peut pénaliser les projets de développement des vallées rurales voisines. Un parc immobilier touristique largement composé de résidences secondaires et de logements situés en station, ne participe que faiblement à la gestion « quotidienne » de l'espace montagnard.

Entre 1990 et 2000, la construction de résidences secondaires en montagne a représenté environ 57 000 logements et plus de quatre millions de mètres carrés, soit 13,2% de la surface bâtie (Shon : surface hors œuvre nette) totale des constructions résidentielles en montagne (contre 4,7% sur l'ensemble du territoire).

Les types d'hébergement en montagne

Répartition des différents types d'hébergement en montagne par massif.



N.B. : Les données concernant les résidences secondaires datent de 1990. Données non disponibles pour la Corse.

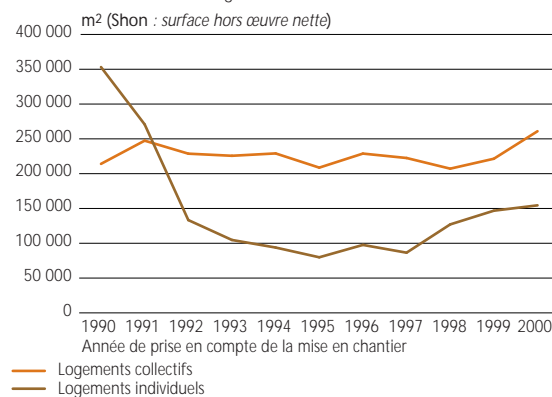
Source : SEATM, INSEE / SCEES, (Inventaire communal 1998).

09.12

La construction de résidences secondaires en logements individuels est relativement stable sur la période 1990-2000 (2 300 logements par an en moyenne). En revanche, on note une chute de la construction de logements collectifs au début de la décennie, puis une remontée sensible depuis 1997 [11]. En haute montagne, les logements collectifs représentent 60 % de la surface construite en résidences secondaires.

La construction de résidences secondaires en montagne

Évolution des surfaces de résidences secondaires de 1990 à 2000 dans les communes de montagne.



Source : ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement (DAEI, fichier Sitadel des permis de construire, 2001).

09.13

L'économie montagnarde, en dehors des stations de ski et de quelques zones privilégiées, ne peut supporter seule les charges de gestion de vastes territoires peu peuplés, d'autant que les pointes de fréquentation touristique et l'augmentation du nombre de résidences secondaires exigent des équipements (voiries, réseaux d'eau potable, d'assainissement) surdimensionnés. Cette situation rend indispensable une solidarité plus forte entre les zones urbaines et la montagne.

Un ralentissement de l'équipement des stations de sports d'hiver

L'aménagement touristique de la montagne, notamment pour la pratique des sports d'hiver, a subi un ralentissement sensible à la suite des déficits d'enneigement réitérés. Les investissements pour les remontées mécaniques des stations sont restés stables : 83,8 millions d'euros par an entre 1997 et 1999 [18].

Les retombées économiques des sports d'hiver restent concentrées sur quelques sites : cinq stations

18 - Source : SEATM.

(sur un total de 361 stations) réalisent 25 % du chiffre d'affaires des remontées mécaniques de la France, treize stations 50 % et quarante stations 75 %. Leur incidence sur l'économie montagnarde globale est très relative. En hiver, la quasi-totalité des séjours a lieu en station. En été, 21 % des séjours sont itinérants, 29 % ont lieu en station et 50 % hors station.

L'enneigement artificiel pour compenser les conséquences du réchauffement climatique

Les gestionnaires de station poursuivent les investissements pour la production de neige artificielle car les hivers à enneigement déficitaire sont plus fréquents. Ils craignent aussi une remontée sensible de la limite de l'enneigement « garanti » (remontée que certaines études prospectives estiment à 150 m, voire 300 m) sous l'effet du réchauffement climatique global. Entre 1995 et 1999, les investissements annuels sont passés de 14,2 millions d'euros à 29,1 millions d'euros.

Les équipements d'enneigement artificiel peuvent générer des perturbations environnementales importantes : création de réserves d'eau en altitude, modifications des régimes hydrauliques des cours d'eau et des zones humides, atteinte aux pelouses alpines, etc.

Les refuges : vers des chartes de qualité pour maîtriser les impacts sur l'environnement

Les refuges sont des équipements indispensables pour les randonneurs et les alpinistes qui désirent découvrir les espaces difficilement accessibles de la haute montagne. Ces équipements ont également une fonction de service public en offrant un abri en toute saison, y compris l'hiver. En 2000, on en dénombrait 261, dont 150 dans les Alpes du Nord et 49 dans les Alpes du Sud [19]. La grande majorité des refuges est située à l'intérieur d'espaces protégés, parcs nationaux ou réserves naturelles.

Les refuges étant implantés dans des environnements délicats, leur exploitation rencontre des difficultés particulières. Les conditions climatiques et pédologiques rendent inopérants les systèmes de traitement des eaux usées utilisés en plaine (fosses septiques, bacs dégraisseurs, etc.), pourtant devenus obligatoires avec la réglementation qui ne prévoit pas de dispositions particulières pour ces situations extrêmes. Dans le massif des Écrins, une enquête réalisée en 1994 a montré que plus des trois-quarts des refuges ne disposent pas de dispositif de

traitement des eaux usées efficace. La situation n'a pas évolué, faute de techniques adaptées et admises par la réglementation.

Le traitement des déchets rencontre les mêmes difficultés. Les réglementations sanitaires qui imposent des conditionnements complexes favorisent la production de déchets. Les conditions climatiques ne permettent pas le compostage. Il n'existe pas de matériel d'incinération adapté et efficace, et l'installation de poubelles n'incite pas les utilisateurs à redescendre leurs déchets dans la vallée.

L'hélicoptère qui permet de pallier les difficultés d'accès pour le ravitaillement et l'approvisionnement, génère des nuisances sonores qui perturbent la faune des espaces protégés... et les visiteurs qui recherchent calme et tranquillité. L'approvisionnement d'un refuge de capacité moyenne exige plusieurs dizaines de rotations par mois. La construction du nouveau refuge de Vallonpière dans le parc national des Écrins aura nécessité près de mille rotations durant les neuf mois de travaux.

Les refuges se trouvent de fait au cœur des enjeux touristiques et environnementaux de la haute montagne pour la décennie à venir. À cela, un certain nombre de raisons : l'évolution des attentes des usagers (amélioration du confort sanitaire consommateur d'eau et générateur de pollution), la modification des comportements (plus de restauration, moins de couchage), la vétusté d'un grand nombre de bâtiments, l'augmentation de la fréquentation de certains refuges situés sur des itinéraires prestigieux (mont Blanc, Écrins), le développement de la fréquentation printanière (ski de randonnée) dans des conditions hivernales en altitude (pas d'eau courante).

Mais il faut signaler un point positif, l'émergence de chartes de qualité pour certains refuges notamment en Corse (GR 20), dans les Pyrénées et au Club alpin français.

Les sports de pleine nature : des pratiques à modifier

La montagne, concernée au premier chef par la loi « Sport »

La montagne, assimilée à un « espace naturel » en raison de son exploitation extensive, offre une diversité de milieux favorables à l'exercice d'un grand nombre de sports. Mais le développement inconsidéré de pratiques sportives est responsable d'atteintes au patrimoine naturel : escalade, via ferrata (voies d'escalade équipées d'échelles et de

19 - Source : , inventaire provisoire.

La demande touristique en montagne

Principales activités pratiquées au cours du séjour en 1997.	Espace Montagne	Ensemble des espaces
Promenade	38,6 %	29,6 %
Randonnée pédestre	21,7 %	6,6 %
Ski alpin	19,9 %	2,9 %
Visites culturelles	17,5 %	16,5 %
Natation, baignade	6,9 %	11,6 %
Gastronomie, œnologie	4,6 %	5,3 %
Autre sport d'hiver	4,5 %	0,7 %
Vélo, VTT	4,2 %	4,4 %
Ski de fond	4,1 %	0,6 %
Pas d'activité particulière	13,3 %	29,7 %

Source : direction du Tourisme / Sofres, Suivi des déplacements touristiques des Français 1997.

09.14

Bien que la demande touristique en montagne porte essentiellement sur des activités ayant peu d'incidences sur le patrimoine naturel, certains éléments naturels sont sensibles à des perturbations même peu fréquentes. Des activités réputées « douces » peuvent également générer des équipements ou des pratiques ayant des effets secondaires importants (par exemple alpinisme et refuges, promenades avec chiens).



C. Couvert - Graphies

câbles) et vol libre (pratiqué avec une aile libre) face aux rapaces nichant dans les falaises, sports d'eaux vives, ski alpin responsable d'un aménagement souvent excessif de la montagne, fréquentation de réseaux de galeries souterraines, organisation de manifestations sportives, etc.

La loi du 6 Juillet 2000, dite loi « Sport », introduit dans la réglementation des dispositions relatives aux sports dits de nature (qui s'exercent dans un espace naturel). Ces nouvelles mesures concernent la montagne encore plus que tout autre espace.

La loi jette les bases d'une politique de concertation entre les gestionnaires et défenseurs des espaces naturels et les représentants des pratiquants. Elle crée un comité et des commissions départementales « des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature ». Elle préconise la signature de « conventions pour fixer les conditions et modalités d'accès aux sites de pratiques sportives de pleine nature avec les organismes gestionnaires d'espaces naturels ». Elle prévoit l'élaboration de « plans départementaux des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature ».

Mais, en soumettant les projets de loi, de décret ou d'arrêté préfectoral, et « tout projet d'aménagement ou de mesure de protection de l'environnement pouvant avoir une incidence sur les sports de nature » à l'avis de ce comité ou de ces commissions, elle soulève des inquiétudes chez les gestionnaires du patrimoine naturel montagnard.

Des exemples encourageants de concertation

La réglementation des parcs nationaux et des réserves naturelles interdit ou limite certains sports ou les aménagements nécessaires pour leur pratique. Pourtant, certains sports peuvent s'exercer sans beaucoup d'incidences sur le patrimoine naturel si les pratiquants sont respectueux des sites et des espèces sensibles. Des règles et des principes sont élaborés en concertation entre les gestionnaires des espaces et les représentants des pratiquants, et sont formalisés dans des conventions.

De telles démarches ont été conduites dans le parc national des Écrins pour l'escalade, le vol libre et le vol à voile (planeur), dans le parc national du Mercantour pour l'escalade, dans la réserve naturelle des gorges de l'Ardèche pour la pratique des sports d'eaux vives.

Ainsi, dans le parc des Écrins, les conventions relatives au vol libre et au vol à voile dérogent à l'interdiction généralisée de survol de la zone centrale (en préservant les sites sensibles). En contrepartie, elles engagent les pratiquants au même respect en zone périphérique du parc où il n'existe aucune réglementation spécifique.

4x4 et motos-neige : une réglementation contestée mais réaffirmée

La loi dite « 4 x 4 » du 3 janvier 1991 [20] interdit l'utilisation des motos-neige à des fins de loisir. Cette disposition a fait l'objet de polémiques et de décisions de justice contradictoires. Les contestations portaient sur la desserte d'hôtels, de restaurants et de refuges isolés, et sur la définition des terrains dont l'utilisation à des fins de loisir est autorisée.

La circulaire du 30 novembre 2000 du ministre chargé de l'environnement a rappelé le principe général de l'interdiction des motos-neige : les dérogations possibles concernent les missions de service public, les usages professionnels d'exploitation ou d'entretien des espaces naturels. L'utilisation des motos-neige à des fins de loisir n'est permise que sur un terrain aménagé pour cet usage. Il s'agit d'un

20 - Article L.362 et suivants du code de l'Environnement.

espace fini, physiquement délimité, constitué d'une parcelle ou d'un ensemble de parcelles d'un seul tenant non coupées par une voie publique.

Il n'existe aucune autre possibilité de dérogation à la règle générale d'interdiction. Cette limitation se justifie pour la sécurité et la tranquillité publique, et la protection de la faune et de la flore.

La politique de la montagne

Même si le zonage de la « montagne » est une réalité depuis le décret du 23 juin 1961, on ne peut parler de spécificité de l'intervention publique que depuis 1973. C'est à cette date qu'ont été mises en place les premières politiques d'aménagement de la montagne (création des commissariats à l'aménagement de la montagne) et les politiques en faveur de l'agriculture de montagne (création de l'indemnité spéciale montagne ou ISM).

La loi n°85-30 du 9 janvier 1985, relative au développement et à la protection de la montagne, dite loi « Montagne », affirme la nécessité d'une politique spécifique, justifiée par les particularités climatiques, géographiques et patrimoniales de la montagne.

Adapter la politique environnementale de la montagne aux enjeux patrimoniaux

En 1995, le Commissariat général du plan a mis en place une instance d'évaluation de la politique de la montagne qui a rendu son rapport en mars 1999. Ce rapport dresse un bilan de la politique de l'environnement en montagne. Il considère que la préservation et la valorisation du patrimoine montagnard reposent sur le maintien de la biodiversité, la gestion des ressources naturelles, et particulièrement la ressource en eau, la qualité paysagère et la prévention des risques naturels.

L'instance estime que les objectifs de préservation de la biodiversité et des ressources naturelles ont globalement été atteints. Pour autant, la politique de l'environnement en montagne, peu décentralisée, n'a pas permis de développer suffisamment les partenariats locaux et d'associer les collectivités locales aux décisions touchant à leur environnement, si l'on excepte la politique de l'eau.

Le rapport souligne également les forts impacts environnementaux négatifs de certains équipements de haute montagne. Il insiste enfin sur la nécessité de mettre en place un système d'information et d'évaluation approprié, afin de mieux adapter les politiques environnementales aux enjeux patrimoniaux de chaque massif.

Adapter les textes généraux aux particularités de la montagne

Les lois d'orientation en matière d'aménagement du territoire de 1995 et 1999 affichent, parmi les choix stratégiques, le soutien à « certains territoires de montagne » (articles 2).

Le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux précise que les montagnes ne sont plus seulement des zones à handicaps. Elles rendent également de grands services à la collectivité nationale (ressources en eau, biodiversité, lieu de détente) et sont à la base de productions de grande qualité. Par ailleurs, la montagne française paraît dotée de moyens législatifs et réglementaires suffisants (loi « Montagne »).



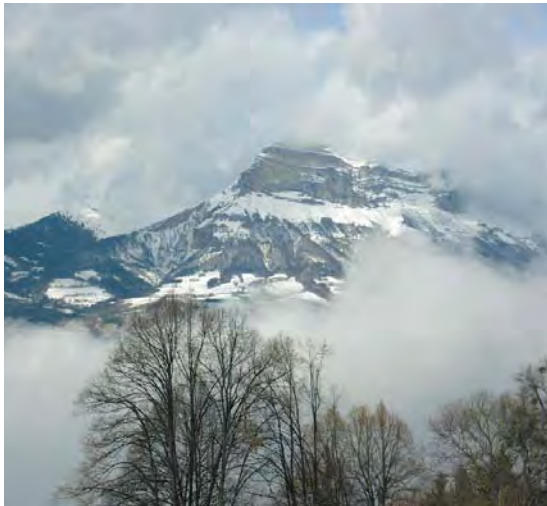
C. Couvert - Graphies

Deux axes sont à poursuivre : la modernisation des outils spécifiques et l'adaptation des textes généraux aux conditions montagnardes. Les moyens d'observation et de recherche propres à la montagne doivent être sauvegardés et développés, pour la fonction de « territoire signal » en particulier.

Le schéma de services collectifs des transports prévoit de donner la priorité aux transports alternatifs à la route dans l'organisation des traversées alpines et pyrénéennes (en particulier pour le transit international), en poursuivant le travail effectué par les gouvernements français et italien en faveur de la liaison ferroviaire Lyon-Turin depuis 1997.

Les contrats de plan interrégionaux sont l'outil actuel de reconnaissance de la montagne. Ces derniers devront être relus et réorientés, si nécessaire à mi-étape, au crible des orientations du schéma.

Les contrats de plan État-région 2000-2006 comportent, pour chaque massif, une convention interrégionale de massif. Cependant, les contrats de plan n'identifient pas de politiques de conservation et de gestion du patrimoine naturel de la montagne. Seule la convention intermassif des Alpes permet un affichage spécifique des dispositions à caractère environnemental des contrats de plan des régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes.



Daphne Couvert

L'importance des enjeux environnementaux et économiques liés à la montagne est aujourd'hui affirmée. Pour autant, il n'existe pas de véritable outil spécifique de soutien à la préservation et à la valorisation du patrimoine montagnard : les interventions publiques sont encadrées par des dispositions nationales non spécifiques aux territoires de montagne, et lors de leur mise en œuvre, les particularités montagnardes sont gommées sous prétexte d'égalité de traitement entre les différentes parties du territoire national.

C'est également le cas pour les politiques européennes auxquelles la plus grande partie du territoire national est désormais éligible. La nouvelle politique régionale de l'Union européenne a élargi les conditions d'éligibilité aux différents fonds européens. Elle met ainsi en compétition les grandes métropoles urbaines régionales avec les zones rurales, notamment montagnardes [21].

Une reconnaissance internationale de la montagne française

Les parcs nationaux de la Vanoise (1976), des Écrins (1990) et du Mercantour (1993) sont titulaires du diplôme européen des espaces protégés délivré par le Conseil de l'Europe.

En 1999, le mont Perdu dans les Pyrénées incluant sur le versant français le cirque de Gavarnie est classé « patrimoine mondial » par l'Unesco.

Perspectives

Une richesse patrimoniale exceptionnelle et un environnement fragile fondent la spécificité de la montagne. Parce qu'elle offre aujourd'hui une grande diversité de potentialités récréatives et sportives, la montagne fait l'objet d'une demande sociale forte, mais les collectivités concernées ont souvent des difficultés à assumer cette fonction, par manque de ressources humaines et financières.

Les évolutions sociales constatées et pressenties accordent une place de plus en plus grande aux loisirs et au « ressourcement ». La réduction du temps de travail, la double saisonnalité (été - hiver) vont accentuer, au cours de la prochaine décennie, la pression sociale urbaine. Les modes de consommation du temps de loisir évoluent : élargissement de la période de fréquentation, réduction de la durée de séjours mais augmentation de leur nombre, accroissement de la fréquence des déplacements ville - montagne.

Pour préserver le patrimoine et l'identité de la montagne – qui fondent son attrait –, il faut réfléchir tout à la fois à des modes de séjours et de loisirs plus respectueux (ne pas reproduire la ville à la montagne), à l'équilibre entre le tourisme d'hiver et d'été, à des modalités d'accès à la montagne alternatives à la voiture (qui exige des infrastructures importantes et destructrices), à une solidarité ville - montagne, pour que les collectivités urbaines puissent participer à la gestion d'espaces qui seront de plus en plus indispensables aux citoyens.

Bien que souvent écartée du développement urbain des années à venir, la montagne participe largement à l'équilibre global des sociétés modernes. Ce simple constat la place au cœur des enjeux de l'aménagement du territoire national. ■

21 - Objectif 2 - Reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle, règlement (CE) n°1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999.

Références juridiques

■ Niveau international

- Protocole d'application de la convention Alpine de 1991 dans le domaine du tourisme signé par la France le 2 décembre 1998.
- Protocole d'application de la convention Alpine de 1991 dans le domaine de la protection des sols signé par la France le 2 décembre 1998.
- Protocole d'application de la convention Alpine de 1991 dans le domaine de l'énergie signé par la France le 2 décembre 1998.

■ Niveau national

Généralités

- Décret n° 2001-827 du 11 septembre 2001 portant création du comité national pour l'année internationale des montagnes (JO du 12 septembre 2001).
- Décret n° 2000-1231 du 15 Décembre 2000 relatif à l'utilisation du terme " montagne " (JO du 17 décembre 2000).

La forêt

- Loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt (JO du 11 Juillet 2001). Cette loi fixe de nouvelles orientations pour promouvoir une gestion durable de la forêt.

La faune

- Arrêté du 7 mai 1998 instituant un carnet de prélèvement obligatoire pour certains gibiers de montagne (JO du 23 Juin 1998).

L'agriculture

- Décret n° 2001-535 du 21 juin 2001 relatif à l'agriculture de montagne et des autres zones défavorisées, fixant les conditions d'attribution des indemnités compensatoires de handicaps naturels permanents et modifiant le code rural (JO du 22 juin 2001).
- Arrêté du 21 juin 2001 pris en application du décret n° 2001-535 du 21 juin 2001 fixant les conditions d'attribution des indemnités compensatoires de handicaps naturels permanents, dans les zones de montagne (JO du 22 juin 2001).
- Arrêté du 26 mars 2001 relatif aux aides accordées aux exploitations agricoles pour l'acquisition de matériel agricole en zone de montagne (JO du 16 mai 2001).

- Arrêté du 26 mars 2001 relatif à l'aide aux investissements en bâtiments d'élevage bovin, ovin ou caprin en zone de montagne (JO du 10 mai 2001).
- Arrêté du 23 août 2000 modifiant l'arrêté du 19 avril 1990 modifié fixant les aides consenties à certaines catégories d'exploitants agricoles des zones de montagne et zones défavorisées (JO du 2 décembre 2000).

Les métiers de la montagne

- Arrêté du 10 octobre 2000 modifiant l'arrêté du 25 octobre 1976 relatif aux examens de formation générale commune aux métiers de la montagne (JO du 28 octobre 2000).
- Arrêté du 31 mars 2000 modifiant l'arrêté du 10 mai 1993 fixant les conditions de délivrance des diplômes d'aspirant guide et de guide de haute montagne du brevet d'État d'alpinisme (JO du 26 avril 2000).

Le tourisme et les loisirs

- Arrêté du 20 septembre 2001 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « service d'Études et d'Aménagement touristique de la montagne » (JO du 3 octobre 2001).
- Arrêté du 13 juin 2001 modifiant l'arrêté du 5 mai 1986 fixant la liste des grands lacs intérieurs de montagne pour lesquels peut être établie une réglementation spéciale de la pêche et la composition des commissions consultatives (JO du 7 juillet 2001).
- Arrêté du 12 février 1999 modifiant l'arrêté du 16 octobre 1984 fixant la composition et les conditions de fonctionnement de la commission de l'information et de la sécurité du Conseil supérieur des sports de montagne (JO du 23 mars 1999).

Les remontées mécaniques

- Décret n° 2001-714 du 31 juillet 2001 portant création du service technique des remontées mécaniques et des transports guidés (JO du 3 août 2001).
- Décret n° 2000-768 du 31 juillet 2000 portant définition du périmètre à l'intérieur duquel le département de la Savoie organisait le service des remontées mécaniques sur le territoire de la commune de Saint-Bon-Tarentaise avant la publication de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (JO du 6 août 2000).

Pour en savoir plus...

- Albrand P., 1999. *La demande touristique en espace montagne*. Paris, Observatoire national du tourisme, 67 p. (coll. *Données économiques du tourisme*, 35).
- Association française de pastoralisme, 2000. *Le pastoralisme en France à l'aube des années 2000*. Avignon, Éditions de la Cardère, 250 p.
- Commissariat général du plan, 1999. *La politique de la montagne - Rapport d'évaluation*, 2 vols. Paris, La Documentation Française, 406 p.
- Commission internationale pour la protection des Alpes, 1998. *Rapport sur l'état des Alpes*. Aix-en-Provence, Edisud, 472 p.
- Direction des Affaires économiques et internationales, 2000. *Flux terrestres de marchandises en transit ou en échange à travers les Alpes françaises et les Pyrénées en 1999*. Paris, ministère de l'Équipement des Transports et du Logement. Cédérom.
- Ifen, 2000. *Tourisme, environnement, territoires : les indicateurs*. Orléans, Ifen, 262 p.
- Landrot P., 1999. *L'alpage, une tradition vivante et modernisée*, Agreste Les Cahiers, n° 41, septembre 1999, pp.35-43.
- Messerli B., Ives J.D., 1999. *Les montagnes dans le monde : une priorité pour le développement durable*. Grenoble, Glénat, 500 p. (coll. *Hommes et montagnes*).
- Secrétariat d'État au Tourisme, service d'Études et d'Aménagement touristique de la montagne, Observatoire national du tourisme, 1999. *Les chiffres clés du tourisme de montagne en France*. Paris, ONT, 41 p.
- Senior A., 1999. *Le marché français du tourisme « nature-faune » : analyse des clientèles potentielles*. Paris, Agence française de l'ingénierie touristique, 135 p. (coll. *Les cahiers de l'AFIT*, novembre 1999).