SCHEMA INTERREGIONAL DU MASSIF DES ALPES
COMITE DE MASSIF – AVRIL 2013

SOMMAIRE

Chapitre I. Garantir dans la durée la diversité et l'équilibre des ressources naturelles et patrimoniales 3

A. Préserver la qualité de l'espace 4

B. Maitriser et limiter les consommations foncières 6

C. Économiser et protéger la ressource en eau 7

D. Prévenir les risques naturels 8

E. Associer les acteurs économiques à la gestion des ressources naturelles 10

F. Conserver et mettre en valeur les ressources culturelles et patrimoniales 10

Chapitre II. Consolider et diversifier les activités spécifiques du massif en les adaptant aux changements 11

A. Renforcer et maîtriser les activités touristiques 12

B. Développer les activités agricoles 15

C. Valoriser la forêt 16

D. Sécuriser le cadre de l'emploi saisonnier 18

E. Une industrie à ancrer dans le territoire 19

F. Qualifier l'économie résidentielle 21

Chapitre III. Organiser et structurer le territoire 22

A. Mettre en œuvre une politique de transports durables dans le massif 23

B. Adapter les services à la population en montagne 32

C. Adapter la gouvernance aux évolutions territoriales 39

Chapitre IV. Inscrire les Alpes françaises dans leur environnement régional, transfrontalier et transnational 45

A. Organiser et valoriser les complémentarités avec l'environnement régional 45

B. Renforcer la dynamique transfrontalière 47

C. Contribuer à un développement harmonieux de l'espace alpin 50

VERSION APPROUVEE PAR LES REGIONS

ENJEUX ET OBJECTIFS DU MASSIF ALPIN A L'HORIZON 2020

Réactivé par la loi n°2005-157 relative au développement des territoires ruraux, le Schéma Interrégional d'Aménagement et de développement du Massif Alpin a été validé par le Comité de Massif en date du 16 juin 2006.
Compte-tenu de la prégnance de plus en plus importante du changement climatique, des mutations socio-démographiques en cours et étant donné le changement contextuel et réglementaire, la partie diagnostic a été actualisée au premier semestre 2010.
Fruit d'une année de travail, conduit sous l'égide de la Commission Permanente du Comité de Massif, la partie stratégique du schéma de massif de 2012 a vocation à servir de cadre d'actions pour les politiques publiques sur le massif de la décennie à venir. Dans sa version révisée, cette partie est toujours organisée en 4 grandes parties :

- Garantir dans la durée la diversité et l'équilibre des ressources naturelles et patrimoniales.
- Consolider et diversifier les activités spécifiques du massif en les adaptant aux changements.
- Organiser et structurer le territoire.
- Insérer les Alpes françaises dans leur environnement régional, transfrontalier et transnational.

En particulier, compte-tenu de la hiérarchie des enjeux qu'il propose de traiter, le schéma de massif doit permettre de choisir les actions à mener et ainsi de concentrer les moyens financiers de l'Europe, de l'Etat et des Collectivités territoriales dans le cadre des futurs programmes interrégionaux de massif.

VERSION APPROUVEE PAR LES REGIONS

Chapitre I. GARANTIR DANS LA DUREE LA DIVERSITE ET L'EQUILIBRE DES RESSOURCES NATURELLES ET PATRIMONIALES

La qualité remarquable des ressources naturelles constitue un signe distinctif majeur du massif alpin. La renommée du territoire et son attractivité sont étroitement liées à sa richesse environnementale et patrimoniale, à la qualité et à la diversité des paysages. La gestion de ces ressources rejoint des enjeux qui dépassent très largement les limites du massif, ce qui lui impose des responsabilités particulières. Cette exigence extérieure se retrouve notamment sur quelques domaines : la ressource en eau, les énergies renouvelables (hydraulique, solaire, biomasse), la préservation d'écosystèmes abritant une faune et une flore remarquables et contribuant à la biodiversité et, d'une manière plus générale, la fonction récréative et de loisirs.

A ce titre, les parcs naturels régionaux et leurs parcs nationaux jouent, depuis leur origine, un rôle précurseur en faveur de la préservation des ressources naturelles et patrimoniales.

Les parcs naturels régionaux, en tant qu'organismes de protection et de développement local, favorisent sur leur territoire un partenariat ancré sur l'objectif de durabilité et sur les réalités locales avec tous les acteurs publics et privés ; ils favorisent aussi la sensibilisation, l'information et l'accueil des publics. Ils constituent pour le territoire alpin :

- le premier maillon d'un dispositif de gestion et de préservation des espaces naturels régionaux, premier lieu de préservation de la biodiversité française,
- des laboratoires, lieu d'expérimentation de démarches de développement durable et de politiques actives qui s'appuient sur l'innovation et la solidarité,
- et des leviers en matière de développement durable, de par leur structuration en réseau.

De même, le massif alpin est concerné par trois parcs nationaux (Vanoise, Ecrins et Mercantour) qui assurent sur leur territoire, la sauvegarde de leur patrimoine naturel et culturel reconnu comme exceptionnel. Ils permettent de favoriser une gestion conservatoire dont l'objectif est de consolider les solidarités écologique, économique, sociale et culturelle existantes entre cette zone et les territoires qui l'entourent, sur la base d'un développement durable fondé sur un partenariat entre l'Etat et les collectivités.

Dans tous ces domaines, les Alpes françaises doivent devenir un territoire exemplaire dans la valorisation et la préservation de ressources naturelles exceptionnelles sur le long terme. La Convention Alpine et ses protocoles indiquent les lignes directrices à mettre en œuvre et à adapter aux spécificités des Alpes françaises. La DTA des Alpes Maritimes, ainsi que le livre blanc des Alpes du Nord et le projet de DTA des Alpes du Nord, expriment sur ces domaines les objectifs de l'État. Il en va de même pour des démarches engagées autour d'Espace Mont-Blanc et soutenues par le Comité de Massif en mai 2006 (Schéma de Développement Durable visant à obtenir l'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO).

La qualité environnementale est le véritable socle du développement économique et démographique du massif. Matière première pour ses activités touristiques, c'est un élément déterminant pour la venue de nouvelles populations. Pour l'avenir, la valorisation de certaines ressources, aujourd'hui sous-exploitées, peut être génératrice d'activités endogènes (l'industrie du bois en est un exemple).

L'intégrité de ces ressources comme leur qualité ne sont plus aujourd'hui assurées. Elles ne peuvent plus être considérées comme un gisement inépuisable. Des politiques de gestion et de

VERSION APPROUVÉE PAR LES REGIONS

préservation s'imposent dans l'optique d'un développement durable intégrant les dimensions environnementales et économiques.

Les enjeux peuvent ici se regrouper en six grandes thématiques :

A. PRESERVER LA QUALITE DE L'ESPACE

Les Alpes présentent une grande variété d'espaces aux caractéristiques et enjeux spécifiques.

Les espaces naturels

L'enjeu majeur est de conserver aux Alpes françaises leur rôle de composante majeure du patrimoine mondial consacré par la Convention Alpine et, sur certains sites, par l'UNESCO.

En montagne, les conditions souvent extrêmes favorisent une étonnante biodiversité. Pour les Alpes, la présence parfois très ancienne des activités humaines a aussi largement contribué à modifier et façonner les milieux pour arriver à la situation observée aujourd'hui. Ainsi, beaucoup d'espèces sont emblématiques, d'autres espèces sont moins connues mais toutes sont importantes. Les plans nationaux d'actions permettent de soutenir des actions en faveur d'espèces menacées. Par ailleurs, il apparaît nécessaire d'améliorer l'état des connaissances sur les espèces dans ces milieux.

Une distinction entre ces espaces naturels peut néanmoins être opérée en fonction de leur vocation ou de leur situation particulière en termes de dispositifs de gestion :

- Les espaces à haute valeur environnementale nécessitent des mesures de protection qui relèvent pour une partie de l'État (parcs nationaux, réserves naturelles, arrêtés de biotope, sites classés). Déjà bien répertoriés et cartographiés, ils constituent un patrimoine d'exception sur la partie la plus emblématique du massif et nécessitent à ce titre une vigilance sans faille. Des réflexions sont en cours pour identifier ces secteurs à enjeux à différentes échelles et permettre une mise en cohérence des outils de protection : au niveau national, stratégie de création des aires protégées, au niveau départemental, stratégies départementales de classement d'APPB. Ces espaces à haute valeur environnementale sont complétés par les espaces « indissociables » avec lesquels ils forment des ensembles cohérents du point de vue écologique, de même que les « corridors » qui assurent une continuité écologique entre ces grands espaces. Sont en cours d'élaboration dans chacune des deux régions un schéma régional de Cohérence Ecologique qui doit permettre de bien prendre en compte les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques, mettant notamment en exergue les espaces dits de « nature ordinaire.

- D'autres espaces naturels de grande qualité environnementale, plus fortement intégrés dans des démarches d'aménagement de territoire, bénéficient de mesures de gestion contractuelles notamment dans le cadre des parcs naturels régionaux. Ces derniers constituent à ce titre des outils particulièrement adaptés aux problématiques de la moyenne montagne. Il en va de même avec les zones humides, pour lesquelles les inventaires départementaux sont disponibles. Il conviendra également de faire vivre le réseau Natura 2000, de veiller à l'animation des sites et à la mise en œuvre des documents d'objectifs. De la même manière, seront appliquées les dispositions de la Convention Alpine comme celle relative à la remise à l'état naturel des espaces dans le cas d'abandon et d'obsolescence des équipements.

VERSION APPROUVÉE PAR LES RÉGIONS

- Les grands lacs naturels ou artificiels méritent également une attention particulière, leurs rives étant soumises à une forte pression résidentielle et touristique ; l'objectif général est de préserver la qualité des sites et maintenir la naturalité des berges non aménagées, ainsi que leur accès.

- Les autres composantes de l'espace alpin constituent le patrimoine naturel et rural de proximité. Elles participent aussi à la qualité de vie et à l'attractivité du territoire. Cette gestion d'espaces naturels et ruraux mérite d'être pris en charge dans le cadre des démarches locales de planification et d'urbanisme et de démarches de gestion concertée entre collectivités, agriculture et forêt sur les enjeux de ces espaces. Les paysages nécessitent aussi une attention particulière. Leur qualité, leur valeur et leur diversité sont mondialement reconnues. Ressources non délocalisables et fragiles, les paysages constituent un emblème et un facteur puissant d'attractivité, Cette dimension devra être prise en compte en amont de toute réflexion sur l'aménagement du territoire alpin, tout en rappelant le rôle essentiel de l'agriculture et du pastoralisme dans l'entretien de l'espace, le maintien des paysages et la préservation de la biodiversité.

Enfin, de façon générale, le Comité de Massif a déjà rappelé fin 2007 et fin 2009 que le développement des loisirs motorisés est contradictoire avec les efforts effectués pour valoriser le paysage et le milieu naturel.

Les espaces urbains ou en voie d'urbanisation

Les Alpes constituent un territoire de plus en plus soumis aux pressions urbaines. L'accroissement de population, le développement des sites touristiques et de loisirs, la forte demande de résidences secondaires entrainent des mutations rapides dans l'utilisation et la gestion des espaces. L'objectif est d'intégrer ces nouvelles fonctions, support du développement, sans déqualifier et banaliser les secteurs soumis à cette pression. La gestion de l'espace est certainement l'enjeu majeur pour le massif alpin dans la prochaine décennie. Chacun reconnaît que l'espace est une ressource limitée sur laquelle il faut définir et mettre en œuvre des politiques de précaution.

Thèmes de travail

Deux grands thèmes de travail s'ouvrent aux collectivités territoriales en matière de qualité de l'espace :

- Celui des modes d'urbanisation, de manière à combattre le mitage des paysages, la déstabilisation des activités agricoles et le renchérissement de coûts des réseaux et des services. Au niveau planification, le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est particulièrement adapté à la prise en compte de ces enjeux. A un niveau opérationnel, des formes d'habitat plus groupées et moins consommatrices d'espaces, de bonne qualité architecturale pour éviter la banalisation des paysages, sont à encourager. Les secteurs de montagne peuvent être sur ces thèmes des territoires d'innovation, à l'instar des parcs naturels régionaux. La maîtrise du développement urbain aux abords des grandes agglomérations doit également être intégrée dans les préoccupations d'un aménagement harmonieux du massif. La périurbanisation non contrôlée génère d'importants flux de déplacements et crée des encombrements préjudiciables à la fluidité des déplacements.

VERSION APPROUVÉE PAR LES REGIONS

- Celui de la préservation d'espaces naturels remarquables sans pour autant en interdire systématiquement l'usage. Il y a sur ce point matière à réflexion et à innovation : par exemple, la définition de zones de tranquillité, en réponse à l'article 10 du protocole Tourisme de la Convention Alpine.

Au titre des outils opérationnels mobilisables, les Prescriptions Particulières de Massif permettent au Comité de proposer des mesures spécifiques, mieux adaptées aux contextes locaux que des normes nationales s'appliquant indistinctement sur l'ensemble du territoire.

B. MAITRISER ET LIMITER LES CONSOMMATIONS FONCIERES

La question foncière est au cœur des politiques de développement du Massif Alpin du fait d'une pression soutenue qui ne ralentit pas. Elle traduit les conflits d'usage entre d'une part une forte demande consécutive à l'urbanisation et aux aménagements économiques et d'autre part la nécessité de préserver un foncier agricole et forestier fonctionnel, les trames vertes et bleues, les espaces pastoraux et l'environnement, nécessité qui n'est pas toujours partagée par les propriétaires soucieux de valoriser leurs actifs. Autre spécificité alpine, cette pression foncière est par ailleurs encore durcie par la présence très forte d'aléas naturels qui limitent les zones utilisables pour certaines activités.
La lutte contre l'étalement urbain et le mitage du territoire alpin qui s'est amplifié depuis 2006, la maîtrise de la consommation d'espace, la requalification des friches et la protection des espaces naturels et agricoles et la prise en compte des trames verte et bleue, ainsi que l'accompagnement à la production de logements sociaux sont des objectifs majeurs pour l'avenir du massif. Les espaces en tension sont principalement le Val de Durance, les zones péri-urbaines qui bornent le sud du massif, le Sillon Alpin, le Genevois et le Chablais, ainsi que les grandes zones touristiques.

Le foncier est ainsi une dimension intrinsèque de la construction des projets de territoire qui peuvent être portés par des agglomérations, des pays, des E.P.C.I., des Parcs naturels Régionaux, des stations-vallées. Cette démarche complexe est une des premières conditions de leur réussite. Elle suppose :

- un recentrage de l'action foncière sur les opérations à enjeu fort de développement,
- une meilleure intégration des différents outils d'intervention foncière prévus par le droit de l'urbanisme dans le cadre d'une stratégie foncière,
- la prise en compte des stratégies des différents acteurs publics et privés,
- une bonne articulation entre stratégie foncière et politique d'aménagement et de renouvellement.

Les outils d'intervention foncière sont nombreux et pas toujours bien connus des acteurs du développement. Il s'agit notamment des outils de planification : (SCoT, PLH, PLU, carte communale, UTN), des outils d'acquisition foncière (EPF, DPU, ZAD, droit de préemption, expropriation pour cause d'utilité publique), des outils d'aménagement opérationnel (ZAC, lotissement, permis de construire groupé), des outils fiscaux et financiers (participation pour voirie et réseaux, taxe d'aménagement, programmes d'aménagement d'ensemble, subvention pour surcharge foncière,…), ainsi que des outils favorisant l'implication des propriétaires fonciers (Associations de propriétaires autorisées par arrêté préfectoral,…). Ces textes sont complexes. Les capacités d'ingénierie des communes et des E.P.C.I. du massif sont souvent insuffisantes. Les acteurs du foncier sont nombreux. Le foncier est une des premières sources de conflit territorial.

VERSION APPROUVEE PAR LES REGIONS

La dispersion des outils implique une nécessaire mutualisation des moyens techniques et financiers par une meilleure coordination des actions foncières entre les collectivités. Les établissements publics fonciers d'État, régionaux ou locaux constituent des supports efficaces dans cette perspective.

Cinq orientations engageront le massif alpin sur un modèle de développement soutenable :

- construire des projets de territoire, intégrant une stratégie foncière, en s'appuyant sur l'analyse fine des dynamiques foncières passées et à venir,
- optimiser, voire adapter l'utilisation des outils opérationnels existants,
- engager un portage politique fort pour mener les territoires alpins à l'exemplarité,
- développer l'ingénierie territoriale, l'expertise foncière, la capitalisation et la mise en réseau,
- réinventer une gouvernance pour ouvrir des espaces de dialogue et de participation sur la gestion de l'espace montagnard.

C. ÉCONOMISER ET PROTEGER LA RESSOURCE EN EAU

Comme l'espace, l'eau est généralement perçue comme une ressource abondante du massif alpin. Les évolutions des dernières décennies et les perspectives de développement prévisibles du massif conduisent à reconsidérer la gestion de cette ressource. De nombreux conflits d'usage s'expriment en effet, tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif. Les contraintes géographiques et géologiques, laissant peu de place au foncier disponible, concentrent l'habitat dans les zones de vallées soumises au risque d'inondation et imposent des ouvrages de protection qui perturbent le fonctionnement naturel des cours d'eau.
Le changement climatique peut entraîner une évolution du régime des précipitations, modifier la disponibilité de la ressource selon les périodes et les régions du massif et impacter les milieux aquatiques.

- C'est une ressource de plus en plus sollicitée pour des usages multiples : consommation domestique, irrigation, production énergétique, production de neige, sports et loisirs. La demande toujours croissante des différents utilisateurs peut constituer une limite au développement de certaines activités ou de certains territoires et impacter les fonctionnalités des milieux et la qualité des masses d'eau. La question se pose, par exemple, d'ores et déjà dans certaines stations de sports d'hiver. Elle amène à une réflexion collective, qui doit impérativement s'appuyer sur une connaissance objective du poids relatif de chacun des usages, puis à une conciliation des usages, voire à des arbitrages sur les différentes utilisations de l'eau : les tensions sont déjà parfois perceptibles entre production électrique, alimentation en eau potable, usage agricole et fonction touristique de la ressource en eau. En particulier en zone de montagne, les stocks d'eau que représentent les retenues et les barrages peuvent participer des solutions pérennes à mettre en place.

- L'autre enjeu est celui de la qualité de la ressource. La qualité des eaux de rivière et des plans d'eau se dégrade sous l'effet de l'urbanisation, des usages multiples de la ressource et des rejets. Il en est de même pour les eaux souterraines. Des menaces pèsent sur les nappes actuellement utilisées, alors qu'il est difficile de créer de nouveaux points de prélèvement. Ainsi, certaines activités, telles le pastoralisme, les activités situées sur les zones de captage, la production de neige de culture, peuvent générer des problèmes de dégradation de la qualité de l'eau et entrer en conflit avec la production d'une eau potable de qualité.

VERSION APPROUVÉE PAR LES REGIONS

La pérennité de la ressource en eau est une des conditions de base pour la poursuite du développement et de la croissance démographique. L'eau n'est pas simplement une ressource pour les habitants et les activités. Elle contribue également à la qualité des paysages, des milieux naturels et de la biodiversité : en particulier, en zone de montagne via les réservoirs biologiques dans les têtes de bassins versants et les milieux aquatiques associés (zones humides notamment). C'est une dimension incontournable dans les politiques de gestion à l'échelle du massif et des bassins versants. Le Massif doit donc œuvrer à la sauvegarde des derniers espaces naturels d'eaux « vivantes », veiller au principe de non dégradation des masses d'eau exigé par la Directive-Cadre sur l'eau, soutenir les actions de qualification environnementale et paysagère des rivières aménagées au-delà du raisonnable, défigurées et polluées, inciter à une gestion raisonnée de la ressource en eau, lutter contre l'artificialisation des cours d'eau et préserver leurs fonctionnalités écologiques.

De plus, le massif, dans le domaine de l'eau, a une responsabilité vis-à-vis des zones situées à l'aval : celle d'assurer une alimentation qualitativement et quantitativement satisfaisante, ce qui peut nécessiter des arbitrages difficiles, par exemple, entre maintenir le niveau des plans d'eau en montagne et irriguer les zones agricoles.

La gestion équilibrée de la ressource en eau implique que les intérêts de chaque territoire puissent être pris en compte. Il faut conserver aux territoires amont la capacité de poursuivre leur développement. Des mécanismes de solidarité sont à consolider ou à instaurer, à l'instar des contingents d'énergie réservée pour les zones productrices d'hydroélectricité. Les différents enjeux de l'eau doivent être intégrés dans les politiques d'aménagement du territoire (compatibilité des documents d'urbanisme avec les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux) ; une meilleure articulation des politiques environnementales et de développement des territoires passera entre autres par l'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique et sa traduction dans la trame verte et bleue. Les choix et les priorités de développement doivent être compatibles avec une gestion durable et raisonnée de la ressource, en quantité et en qualité : c'est une mission majeure des comités locaux de l'eau des schémas d'aménagement et de gestion des eaux, qui sont l'expression de l'ensemble des acteurs d'un territoire.

D. PREVENIR LES RISQUES NATURELS

La montagne de façon générale et les Alpes, en particulier, se distinguent par la faible disponibilité de zones aménageables, utilisables pour la construction, les activités économiques ou les infrastructures. Les pentes, l'altitude, l'accessibilité, la climatologie et la météorologie constituent autant de limites naturelles incontournables. La montagne est de plus structurellement une zone où les aléas naturels sont nombreux et quasi omniprésents. Ceux-ci génèrent d'autant plus de risques (survenue d'un aléa sur une zone où des enjeux sont présents), que l'urbanisation s'étend à de nouveaux secteurs, que la fréquentation de la montagne s'accroît en général et que le tourisme se renforce.

Ces aléas naturels sont pour l'essentiel constitués par les glissements de terrain, les avalanches, les inondations ou encore les incendies pour la partie la plus méridionale du massif ; l'aléa sismique est aussi présent sur l'ensemble des Alpes, ainsi qu'est venu le confirmer le décret n°2010-1255, en plaçant la majeure partie des Alpes françaises en niveau 4 d'aléa sur 5.

VERSION APPROUVÉE PAR LES RÉGIONS

L'élimination totale du risque n'est pas imaginable en zone de montagne. Elle reviendrait à neutraliser une très grande partie du territoire, ou à créer des ouvrages de protection qui sont hors des capacités financières des collectivités publiques.

C'est donc une politique de gestion intégrée des risques, associant sur un même territoire prévention, prévision et gestion des crises, qu'il faut mettre en place, nécessitant notamment :

- De développer la connaissance et l'évaluation des risques naturels et des dommages en renforçant les outils d'expertise, en soutenant des programmes d'études, de recherche et de formation des acteurs, ainsi que la valorisation de ces informations,
- De mettre en œuvre des systèmes de vigilance et de prévision d'alerte, d'information, et des plans de secours et de sauvegarde permettant de limiter l'impact des évènements, tout particulièrement le risque humain. La mise en place de dispositifs d'analyses et de mesures intégrés dans un système d'alerte de la population est un des outils.
- De créer une véritable culture du risque, reposant entre autre sur l'information, la sensibilisation et l'éducation du public, des usagers de la montagne, pour en faire ainsi des acteurs de la prévention ; cela est d'autant plus important pour les touristes qui connaissent souvent moins bien le milieu montagnard que les pratiquants réguliers et les habitants.
- De prendre en compte les risques naturels dans les documents d'urbanisme et comme paramètre de l'aménagement du territoire, notamment à l'échelle du pays ; en particulier, les limites naturelles que constituent les pentes ou l'altitude doivent être bien prises en compte dans l'aménagement du territoire, en particulier en ce qui concerne l'urbanisation dans les zones d'aléas protégés par des ouvrages.
- De maintenir et de renforcer les actions de prévention des risques. La pérennisation de l'exploitation agricole, la gestion de la forêt, l'entretien des cours d'eau, le bon entretien en général des ouvrages de protection, sont autant de facteurs de réduction des risques.
- De réaliser des actions de protection, soit en ciblant l'aléa, soit en ciblant les enjeux, mais toujours dans un objectif de réduction de la vulnérabilité des enjeux. Parmi ces actions, certains travaux sont prescrits à titre individuel ou collectif dans les plans de prévention des risques, d'autres s'appuient sur des dispositifs spécifiques (Programme d'actions de prévention des inondations) et les procédures d'expropriation sont également possibles pour réduire cette vulnérabilité.
- De mettre en œuvre une capitalisation des retours d'expériences des évènements rencontrés pour agir en retour sur la préparation à la crise, mais aussi sur tous les autres piliers de la prévention du risque.

VERSION APPROUVÉE PAR LES RÉGIONS

E. ASSOCIER LES ACTEURS ECONOMIQUES A LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

La gestion des ressources naturelles, et en premier lieu de l'espace, est indissociable du devenir des activités agricoles, forestières et touristiques. La qualité des paysages, la prévention des risques naturels, l'accessibilité des grands espaces, relèvent pour l'essentiel, aujourd'hui, des activités agricoles et forestières, ainsi que des gestionnaires d'espaces naturels. Les services rendus, la production immatérielle, les effets économiques induits, l'emportent en termes de « plus-value collective » sur les productions physiques, et sur les emplois directement créés ou maintenus. Les politiques conduites en matière agricole et forestière vont être déterminantes pour le massif alpin, ciblant bien sûr les acteurs de l'agriculture et de la forêt, mais plus largement l'ensemble des collectivités, des élus, des citoyens, des industriels, des investisseurs et des gestionnaires d'espaces naturels. La préoccupation sera d'accompagner les entreprises concernées vers d'autres approches, d'autres productions, y compris de services, et aussi d'autres modes de rémunération.

La gestion de l'environnement doit aussi constituer une opportunité pour l'emploi dans le massif alpin. Des filières sont à organiser, des métiers à définir et des formations à mettre en place.

F. CONSERVER ET METTRE EN VALEUR LES RESSOURCES CULTURELLES ET PATRIMONIALES

Les Alpes recèlent un patrimoine culturel et patrimonial riche et diversifié. Il serait nécessaire d'en établir un inventaire particulier : les églises baroques des hautes vallées, les villages du sud des Alpes, les fortifications d'altitude, l'architecture moderne des stations, le patrimoine industriel, sans oublier la culture vivante, des savoir-faire artisanaux, des savoir-faire agricoles, pastoraux et forestiers. Ce patrimoine culturel est une richesse du territoire, au même titre que ses ressources naturelles et ses paysages et participe de l'identification et de la représentation, qui fondent la reconnaissance d'un territoire et son appropriation par les populations.

Quatre sujets en particulier sont à prendre en compte :

- La conservation de ce patrimoine : il est parfois menacé, abandonné, laissé en déshérence. Il n'apparaît plus comme porteur de valeurs.
- L'appropriation ou la réappropriation de ce patrimoine, de cette culture, par les alpins eux-mêmes, anciens ou nouveaux résidents. C'est un des éléments constitutifs de l'histoire du massif, de son identité.
- La mise en valeur touristique de ces patrimoines : compte-tenu de l'offre importante en la matière, l'enjeu se situe notamment sur la montée en qualité de cette offre autour de quelques projets fédérateurs sur tout ou partie du massif.
- La création d'emplois dans les filières de restauration du patrimoine en capitalisant sur les savoir-faire traditionnels.

Les médiathèques, les bibliothèques et les projets culturels ou artistiques ont un rôle essentiel à jouer dans une dynamique de projets de développement, ainsi que les réseaux de l'éducation à la montagne qui doivent pouvoir favoriser les coopérations inter-territoriales et susciter de l'expérimentation locale transposable à l'échelle du massif.

VERSION APPROUVEE PAR LES REGIONS

Chapitre II. CONSOLIDER ET DIVERSIFIER LES ACTIVITES SPECIFIQUES DU MASSIF EN LES ADAPTANT AUX CHANGEMENTS

La diversification des activités ne signifie pas l'abandon de son organisation économique actuelle. Elle implique pour le massif, tout à la fois la modernisation par une forte intégration d'innovations technologiques et la mise en œuvre de stratégies de développement durable. L'économie des Alpes françaises sera partiellement tirée, dans les décennies à venir, par la dynamique des grandes agglomérations qu'elles englobent ou qui les bordent.

Des secteurs fortement adossés à de nouvelles technologies vont porter la croissance dans les grands pôles urbains. Ces enjeux sont développés notamment dans les travaux de la MIATT relatifs au grand sud-est français[1]. De manière plus précise et opérationnelle, ce mode de développement est au cœur des politiques lancées par l'État, comme l'appel à coopération métropolitaine, les pôles de compétitivité.

L'accent sera davantage mis ici sur les activités spécifiques du massif qui alimentent sa propre dynamique économique, sans pour autant négliger ses nécessaires et inévitables interactions avec les grandes aires urbaines qui le bordent. Ces métropoles bénéficient de l'attractivité des territoires de montagne périphériques en même temps qu'elles participent au rayonnement des Alpes et à son insertion dans l'économie mondiale, ne serait-ce que par leur accessibilité internationale, mais aussi leurs fonctions « supérieures » telles l'enseignement, la recherche, les grands équipements culturels qui irriguent le massif.

Une attention particulière sera portée à l'économie sociale et solidaire. Ce mode d'organisation économique représente au niveau national près d'un emploi sur dix et peut répondre aux exigences de mobilisation des ressources locales et à la satisfaction, dans la proximité, de besoins exprimés par les habitants du massif. C'est un secteur de l'activité très favorable à l'innovation et à l'expérimentation. Il participe aussi de manière importante, par les entreprises de travail intermédiaire en particulier, à l'insertion par l'économie. Ce doit être un levier d'une politique d'inclusion sociale dans le massif.

Les enjeux sont présentés activité par activité ; les aspects les plus transversaux seront traités dans la partie « organiser et structurer le territoire »

VERSION APPROUVÉE PAR LES RÉGIONS

[1] Aménager la France de 2020- Le Sud-Est- D.A.T.A.R.- Contribution de l'Etat à de nouveaux enjeux régionaux. La documentation française-2002

A. RENFORCER ET MAITRISER LES ACTIVITES TOURISTIQUES

Le tourisme s'est progressivement imposé comme l'activité dominante des Alpes, se substituant au repli de l'emploi industriel, notamment dans les grandes vallées nord-alpines, et à la baisse des actifs agricoles. Les Alpes françaises constituent une des premières destinations touristiques d'Europe, particulièrement pour le tourisme d'hiver. L'enjeu majeur va être de confirmer ce positionnement en termes de compétitivité sur le marché européen et mondial, mais aussi sur les marchés régionaux et locaux.

Cette activité est multiforme, conséquence de la diversité du territoire et de ses potentialités. Le tourisme est une activité économique majeure qui doit s'adapter à la demande plutôt que se concentrer sur l'offre.

Par son caractère diffus, l'économie touristique est un des leviers majeurs d'aménagement du territoire, sur lequel les politiques publiques peuvent avoir un effet déterminant. La diversification touristique doit être une préoccupation forte du massif, ainsi que l'organisation de « démarches qualité » fédérant largement les acteurs du tourisme.

Promouvoir un tourisme durable

- Conforter le potentiel économique que représentent les sports d'hiver dans un contexte de changement climatique qui affecte tout particulièrement les stations de moyenne altitude plus vulnérables que celles de haute montagne. La neige et les activités hivernales qui lui sont reliées demeureront encore longtemps une des premières ressources de l'économie montagnarde. Le traitement qualitatif de l'urbanisme, la réhabilitation du parc immobilier, notamment hôtelier, la rénovation du bâti existant plutôt que l'accroissement du nombre de lits neufs, la modernisation et la restructuration des domaines skiables dans l'enveloppe existante, la sécurisation de l'enneigement par la neige de culture, lorsque cela est pertinent et compatible , quantitativement et qualitativement, avec les ressources du territoire, (intégration de cette question dans les SAGE), une meilleure prise en compte des impératifs environnementaux (transport, gestion des déchets, qualité de l'eau, beauté des paysages…) et le développement d'activités complémentaires au ski sont autant de chantiers qui répondent à cette préoccupation. La limitation des émissions de GES est aussi une problématique à prendre en compte en jouant notamment dans les domaines du transport et des hébergements. Enfin, l'éducation et la sensibilisation au changement climatique de tous les acteurs alpins doit encore se poursuivre pour permettre une meilleure anticipation des contraintes portant sur la mutation économique engagée.

- Ne pas opposer diversification des activités et confortement de l'activité principale que constitue la glisse. De même ne pas opposer les territoires, vallées, stations moyennes et d'altitude, villes historiques ou villages de haute montagne mais considérer le massif en entier comme une destination à promouvoir en jouant sur la diversité et la complémentarité des sites, la diversification des publics, les saisons hivernales et estivales au sein, notamment, « d'espaces valléens », riches de leurs potentialités dont toutes n'ont pas été exploitées.

- Consolider les stations moyennes qui constituent un levier de développement pour l'ensemble du massif. La plupart de ces stations sont aujourd'hui confrontées à de nouveaux défis, en raison notamment du vieillissement de leurs installations touristiques

VERSION APPROUVÉE PAR LES RÉGIONS

d'hiver, d'une relative obsolescence de leur parc d'hébergement, de leur organisation urbaine inadaptée, de leurs ressources financières ainsi que de l'évolution de la demande qui veut à la fois du paysage et des activités. Ces restructurations s'inscrivent le plus possible dans une logique globale de vallée ou de territoire, permettant ainsi l'organisation de pôles touristiques. C'est à cette échelle que doivent être traitées les questions telles que la professionnalisation, la formation des acteurs, l'annualisation des activités, l'accessibilité, l'organisation des services à la population et aux touristes, la promotion d'offres touristiques complémentaires. Les contrats de stations vallées doivent être poursuivis et étendus.

- Investir dans le tourisme d'été et d'intersaison. La montagne en général et les Alpes en particulier, ne progressent plus en matière de fréquentation estivale. Or, elles disposent de potentialités largement sous-exploitées dans des secteurs aussi divers que le thermalisme, le climatisme, le tourisme culturel et patrimonial, les lacs, le tourisme rural et familial, les activités sportives d'été. Les Alpes ont des atouts considérables pour le développement du tourisme de pleine nature et de découverte, ce qui implique pour certains sites une réorganisation totale des structures touristiques à mettre en œuvre. Sortir de la « monoculture » des sports d'hiver est un enjeu qui implique tout le massif, y compris les villes et les espaces plus excentrés. Autant le tourisme d'hiver est un tourisme de site, autant l'offre estivale et d'intersaison se renforce quand on la traite à l'échelle d'un territoire ou d'un massif, en jouant sur les diversités et les complémentarités. C'est à l'échelle de la destination – territoire, vallée – qu'il importe de concevoir et développer une stratégie de diversification de l'offre valorisant les activités et les patrimoines agricoles, artisanaux, culturels, etc. qui fondent la spécificité et la notoriété des territoires alpins.

- Favoriser la diversification de la clientèle en ouvrant la montagne à tous : il faut veiller à ce que le coût des pratiques et celui des déplacements et des hébergements n'écartent pas de la montagne les jeunes générations et les revenus modestes, pas plus d'ailleurs que les habitants du massif. Plus globalement la relance des classes de découverte (classes de neige et classes vertes) et le soutien à l'accès de publics jeunes aux activités et aux sports de montagne constituent tout à la fois une exigence démocratique et une opportunité à saisir pour développer à terme de nouvelles clientèles. Le tourisme associatif à vocation sociale peut devenir un investissement durable sur le territoire en facilitant l'accès de tous aux richesses du massif. Des mesures innovantes sont à construire pour garantir la pérennité d'un domaine skiable de qualité sans recourir à une augmentation inconsidérée des tarifs. Enfin, l'accompagnement de cette diversification de clientèle et cette mutation économique peut aussi passer par l'association de la population à la valorisation patrimoniale, par les programmes de sensibilisation aux cultures montagnardes.

- Accélérer la prise en compte et la mise en œuvre de formes de tourisme porteuses de diversification, telles que l'itinérance. Le massif alpin par son étendue et sa diversité constitue un terrain particulièrement propice à une pratique qui devrait se développer dans les prochaines années, en phase avec les évolutions socioculturelles que l'on observe en Europe. A un niveau plus global, inciter les agences de voyages à proposer des produits « montagne » diversifiés. Les grands programmes d'itinérance alpine multithématique et multipratique sont au cœur de cette nouvelle offre. Ils indiquent, en ce sens, ce que devrait être, à terme, l'une des offres touristiques majeures organisées à l'échelle du massif alpin. ils s'appuient, en effet, sur trois facteurs essentiels du développement touristique territorial : une gouvernance partagée, une solidarité inter-territoriale et la professionnalisation et la mise en réseau des acteurs.

VERSION APPROUVÉE PAR LES PRÉFETS

- Imaginer les réponses à apporter aux lits froids des résidences secondaires qui, fermées la plus grande partie de l'année, ne sont évidemment pas accessibles malgré la demande, ce qui conduit les opérateurs à construire de nouveaux lits alors qu'un stock important n'est pas utilisé. Les communes et EPCI, ainsi que les opérateurs immobiliers déjà présents, sont invités à innover en proposant par exemple des conventions de partenariat aux propriétaires, en prenant à leur charge une partie du coût de la réhabilitation. Par ailleurs, une réflexion est à conduire sur la fiscalité appliquée aux séjours dans les stations touristiques, en recherchant un mode d'imposition mettant plus fortement à contribution les lits froids.

Promouvoir un développement se basant sur l'humain

- Fixer durablement, sédentariser, une population nécessaire pour garantir tout au long de l'année un niveau satisfaisant de services public et privés. Cette ambition nécessite de ne pas spécialiser certains territoires dans une dimension essentiellement résidentielle et de favoriser l'installation d'entreprises pour nourrir une économie productive

- Fidéliser une main d'œuvre qualifiée, condition indispensable à la qualité des prestations offertes, en particulier celle de l'accueil pour les activités touristiques. La demande exige des services de qualité qui ne peuvent être offerts que par des professionnels du tourisme.

- Former des professionnels à différents métiers, tout en prenant en compte les questions de saisonnalité et de pluri-activités. Ce sont des éléments caractéristiques des économies de montagne qui doivent conduire à mettre en place des conditions favorables de développement.

Conditions de réussite

Il convient également de mettre en place les outils de connaissance et de pilotage ainsi que l'expertise nécessaire à l'anticipation et à l'accompagnement des mutations du secteur touristique. Le massif des Alpes françaises apparaît comme la bonne échelle pour analyser et diffuser l'information économique, mesurer les évolutions et les tendances en termes d'offre et de fréquentation, organiser la veille sur des questions majeures telles que les changements climatiques, l'évolution des marchés, l'attente des clientèles et structurer une expertise de projets au service des décideurs territoriaux.

Des outils et des organismes remplissent déjà partiellement ces fonctions, mais il convient dans un premier temps d'initier entre eux des partenariats avec la perspective de constituer à terme un centre de ressources, fonctionnant en réseau pour répondre efficacement aux besoins des acteurs alpins du tourisme.

VERSION APPROUVÉE PAR LES RÉGIONS

B. DEVELOPPER LES ACTIVITES AGRICOLES

L'agriculture de montagne demeure une ressource économique forte pour certains espaces ou sur des productions spécifiques ; elle est aussi source forte d'emplois indirects, au niveau des filières-amont et -aval. La présence de l'activité agricole est déterminante en matière de gestion de l'espace, de développement touristique et d'attractivité du territoire. Elle a ainsi toute sa place dans une politique de développement durable du massif, notamment lorsqu'elle est de qualité et reconnue (AOC). Les interrogations sur l'avenir de la politique agricole commune, les crises agricoles successives ainsi que localement des épisodes de sécheresse, laissent planer de grandes incertitudes sur son devenir. L'activité agricole est souvent présentée comme un élément irremplaçable du paysage. Elle ne peut néanmoins pas se concevoir indépendamment de sa fonction de production.

Une politique agricole de massif devra donc s'organiser autour des axes suivants :

La valorisation de la fonction de production

Dans le contexte rappelé ci-dessus, les exploitations seront conduites à améliorer leur compétitivité et à s'adapter aux exigences nouvelles des consommateurs. Il s'agit d'organiser ou de conforter des filières d'excellence, systèmes productifs agricoles locaux intégrant les différents stades de la production jusqu'à la mise sur le marché. Ce mode d'organisation devra concerner tous les produits associés au territoire des Alpes : lait, fromages au lait cru, arboriculture de montagne, viticulture, plantes à parfum. Ces productions devront répondre aux attentes du marché exprimées en démarches de certification, d'éco conditionnalité et de cahiers des charges « signes de qualité ». Avec l'existence de marchés de proximité, l'agriculture alpine dispose d'un atout qui doit être encore davantage valorisé dans le cadre de circuits courts.

La contribution de l'activité agricole à la gestion du territoire

Celle-ci passera notamment par :

- **La confortation et la modernisation du pastoralisme.** Le domaine pastoral couvre 20% du territoire. Son utilisation est indispensable au maintien des exploitations d'élevage des vallées. C'est une activité essentielle également à la gestion des grands espaces et à leur praticabilité touristique. L'élaboration entre l'ensemble des partenaires de plans d'aménagement et de gestion multi-usages des alpages devra prendre en compte toutes ces dimensions. La modernisation du pastoralisme passe également par une maîtrise accrue de la cohabitation avec le loup, la pérennisation des moyens de prévention (adaptation des techniques pastorales et de conduite des troupeaux), et la qualification du métier de berger. L'approche du pastoralisme doit être structurée à l'échelle du massif pour prendre en compte les inter-relations entre les filières d'élevage, les espaces pastoraux et les zones d'abattage, ainsi que les nécessaires adaptations aux effets du changement climatique.

- **La sécurisation des systèmes fourragers** : l'enjeu est de conserver l'autonomie fourragère des exploitations en montagne, fortement menacée par la disparition régulière de foncier mécanisable, notamment en fond de vallées, ainsi que par les changements climatiques.

VERSION APPROUVEE PAR LES REGIONS

- **Les mutations du secteur agricole :** Certaines exploitations axées sur la fonction de production ont tendance à se spécialiser fortement et devront impérativement poursuivre et progresser en valorisation de leur produit ; d'autres, les plus nombreuses, devront évoluer vers des entreprises plus multifonctionnelles. L'agro-tourisme doit notamment y contribuer. Dans les deux cas, l'enjeu est de mettre en place des dynamiques collectives pour conforter ces deux stratégies sur l'ensemble des territoires alpins.

- **L'intégration des problématiques agricoles dans la politique de développement local** : Les expériences menées pour valoriser les partenariats économiques entre tourisme, agriculture et artisanat (création de routes des savoir-faire, valorisation touristique des alpages, valorisation des patrimoines culturels et agri-culturels,…) démontrent que les synergies amorcées entre ces secteurs d'activités peuvent contribuer à diversifier l'offre touristique. L'agriculture semble en mesure d'y trouver un renforcement de son économie et de prendre une part déterminante dans le développement d'une attractivité et une identité renouvelées pour les destinations touristiques. La consolidation et la diffusion à l'échelle du massif de ces initiatives devront être encouragées,

La distinction entre les zones à forte valeur environnementale et/ou paysagère, où l'agriculture a un rôle à jouer mais ne peut assurer une viabilité économique sans accompagnement financier à vocation environnemental, et les autres zones agricoles où les perspectives de valorisation reposent principalement sur la structuration de filières privilégiant les produits de qualité et incluant les circuits courts et les marchés de proximité.

Le premier défi que doit relever l'agriculture du massif est sa capacité à mettre en synergie ses activités et ses entrepreneurs.

C. VALORISER LA FORET

Les espaces forestiers couvrent 40% de la superficie du massif. Par cette importance géographique, sa richesse et les activités qui s'y déroulent, la forêt participe amplement aux grands enjeux de gestion du territoire alpin.
Les contraintes d'exploitation liées à la montagne doivent être prises en compte pour que la forêt puisse être gérée, répondre aux attentes sociétales et que son écosystème contribue toujours aussi largement à la qualité de vie des populations.

La forêt offre en effet un nombre important de services écosystémiques reconnus :

- elle constitue un élément fort des paysages,
- elle enrichit et diversifie l'offre touristique, notamment le tourisme itinérant qui sillonne les espaces forestiers
- elle contribue au maintien de la biodiversité, en particulier dans certaines zones actuellement non exploitées,
- elle participe à la prévention des risques naturels (glissements de terrain, avalanches),
- elle fournit un élément majeur le bois (matériau et énergie) et garantit la qualité de l'eau.

Pour préserver cette multifonctionnalité, la forêt et sa gestion doivent être intégrées dans la politique de développement durable du massif, tout en prenant en compte les besoins d'adaptation aux effets du changement climatique.

VERSION APPROUVEE PAR LES REGIONS

Dans les Alpes, de nombreuses zones restent non exploitées et pourraient être valorisées, sans que cela se fasse aux dépens de zones à enjeux de biodiversité (îlots de sénescence par exemple). Son exploitation et les activités aval qui en découlent peuvent être sources d'activité et d'emploi non négligeables dans ces régions de montagne qui ont perdu 56% du nombre de scieries en 30 ans.

En réponse à une situation économique fragilisée qui pourrait remettre en question la gestion et rompre l'ensemble des équilibres, il est nécessaire de soutenir des secteurs prioritaires qui pourront interagir avec l'ensemble des problématiques. Ainsi dans le domaine économique, deux principaux thèmes de valorisation du bois sont à exploiter :

- L'habitat : dans un territoire sur lequel le rythme de construction est soutenu, la généralisation de l'utilisation du bois, s'il provient du massif, peut constituer un marché porteur. Le développement de l'éco-construction offre de nouveaux marchés aux entreprises. La mobilisation du bois d'œuvre appelle à des innovations, comme celle du débardage par câble à encourager, ou des circuits courts à promouvoir. En utilisant le bois d'œuvre produit annuellement dans les Alpes c'est 300.000 tonnes de carbone qui sont stocké durablement.

- L'énergie : la limitation des émissions de gaz à effet de serre comme le renchérissement du coût des énergies fossiles dans les années à venir ouvrent de nouvelles perspectives aux énergies renouvelables, dont le bois-énergie. La demande en bois énergie en pleine croissance nécessite une organisation de l'approvisionnement performante et respectueuse de l'environnement, incluant les questions de qualité de l'air.

Quatre enjeux majeurs s'attachent conformément au schéma stratégique forestier à cette valorisation de la forêt et de ses produits :

1°) Le développement d'une véritable offre de Bois des Alpes. En poursuivant l'organisation de l'ensemble de la filière, garantissant les circuits courts cette stratégie permet une « relocalisation » de l'économie forestière. Des coopérations sont à construire avec la partie italienne du massif de la Ligurie au Piémont pour renforcer l'offre de Bois des Alpes dans ce contexte de concurrence européenne et même mondiale. Le soutien à la promotion et au développement de la certification du Bois des Alpes doit se poursuivre et susciter l'innovation.

2°) Le développement du marché local et alpin, en faisant du territoire des Alpes un territoire de démonstration pour la construction bois et l'utilisation du bois énergie. Cette orientation s'inscrit également en cohérence avec les impératifs du développement durable. Le bois en effet, outre la solution pérenne du stockage du carbone qu'il offre, permet d'atteindre aisément les normes d'efficacité énergétique attendues dans les bâtiments individuels et collectifs. Le bois doit trouver sa place dans la restauration de l'habitat.

3°) L'insertion des problématiques forestières dans les outils d'aménagement et de développement du territoire. C'est l'esprit des chartes forestières de territoire qui couvrent aujourd'hui 70% du territoire Alpin. Cet outil est venu s'emboiter avec les projets des PNR, des Pays et des contrats territoriaux portés par les collectivités territoriales. D'autres développements sont à prévoir en lien avec les politiques de tourisme, notamment les projets de développement des espaces valléens et des pôles urbains. L'insertion des politiques forestières dans les plans climat/environnement donnera également de la cohérence aux différentes politiques alpines.

VERSION APPROUVÉE PAR LES REGIONS

4°) Le développement de l'innovation en s'appuyant sur la recherche :

- développer à l'échelle du massif alpin l'innovation appliquée dans la filière bois en confortant les pôles de recherche existants et les laboratoires spécialisés dans les hautes technologies. Un CRITT « bois » pourrait être envisagé.
- soutenir l'animation des réseaux collaboratifs entre laboratoires et entreprises pour faciliter la diffusion de l'innovation au sein de la filière.

La cohérence de cette stratégie nécessite une gouvernance adaptée. Le réseau alpin de la forêt de montagne qui émane du groupe de travail forêt/bois du comité de massif a ouvert ce chantier de la gouvernance.
Son action doit être renforcée sur les plans stratégique et opérationnel pour permettre :

- une approche transversale des problématiques,
- une efficacité des stratégies déployées,
- une mise en synergie de la stratégie forestière avec les autres politiques du massif et notamment la politique des risques,
- une sensibilisation et une appropriation des enjeux par la population alpine permanente et temporaire.

C'est dans ces conditions que la forêt alpine pourra préserver et fournir durablement à sa population les bénéfices des biens et services écosystémiques, maintenir l'économie du secteur et viser un développement durable.

Ce plan doit se faire dans le respect de la richesse naturelle des forets, biodiversité et paysage. La création de pistes de débardages doit rester limitée et réalisée dans la plus grande concertation. Les techniques de débardage par câble seront privilégiées. Le retrait de bois en zone sensible ou par des cheminements trop complexes doit être évité.

D. SECURISER LE CADRE DE L'EMPLOI SAISONNIER

L'économie des territoires de montagne est structurée autour des activités saisonnières. Or, malgré quelques avancées significatives (formations, logement, chômage, protection sociale…) le travailleur saisonnier n'est toujours pas considéré dans ses droits comme un travailleur à part entière. En règle générale, les organismes paritaires collecteurs agréés apportent peu de réponses aux saisonniers. La question du contrat de travail est un frein pour l'obtention d'une formation en intersaison. Des initiatives intéressantes sont à développer et à faire connaître.

Des progrès importants ont été réalisés, mais l'accès des saisonniers au logement reste encore handicapé par le manque de logements disponibles. Les dossiers UTN doivent indiquer les solutions prévues pour l'hébergement des saisonniers. Une autre difficulté est celle de la garantie et de la caution financière. Les collectivités territoriales pourraient s'engager sur la mise en œuvre de garanties de risques locatifs au bénéfice de ces travailleurs.

L'emploi saisonnier en zone de massif implique une organisation adéquate des services publics. A ce titre, la Région Provence- Alpes Côte d'Azur a adopté et mis en œuvre un « plan d'accompagnement des saisonniers du tourisme » qui a vocation à coordonner les interventions en direction de ce public en matière de formation, d'emploi, de logement, de santé, de la dé-saisonnalisation de la fréquentation et de l'accompagnement des entreprises. Vecteur d'efficacité globale des actions, notamment pour toucher les salariés, la sphère privée doit être largement impliquée dans ces démarches.

VERSION APPROUVEE PAR LES REGIONS

Dans le cadre de la future réforme des fonds structurels préparée par la Commission Européenne, le Fonds Social Européen pourrait être davantage mobilisé au bénéfice des territoires de montagne et de leurs travailleurs saisonniers.

E. UNE INDUSTRIE A ANCRER DANS LE TERRITOIRE

Le massif est confronté depuis plusieurs décennies au retrait des industries lourdes des vallées. Toutefois, quelques établissements restructurés et modernisés participent encore de manière significative à l'économie de certaines vallées. Il s'ouvre aujourd'hui résolument vers des activités de pointe à forte valeur ajoutée. L'emploi industriel s'est rétracté dans le massif alpin, suivant la tendance générale au niveau national.

La concentration de la plus grande part du potentiel industriel du massif sur l'axe du sillon Alpin ne doit pas conduire les collectivités publiques à porter un mode de développement qui cantonnerait la zone de montagne à une économie principalement touristique et résidentielle et ce d'autant plus que l'industrie est présente dans tout le massif par de petites unités de production spécialisées et performantes. Le défi à relever est bien dans la complémentarité du développement industriel entre les vallées et la zone de montagne. Il est aussi dans la capacité des pôles de compétitivité à pouvoir entraîner tout le massif sur des thématiques spécifiques, par la sous-traitance, la diffusion de l'innovation et la création de P.M.E. ou de P.M.I. Les industries du Sillon Alpin, de Grenoble à Annemasse pourraient être davantage intégrées au massif.

Son socle industriel doit savoir valoriser la qualité de son environnement pour attirer des unités de production à haut potentiel technologique peu contraintes par leurs approvisionnements mais sensibles au cadre de vie de leurs salariés.

Une industrie modernisée**,** intégrant des technologies avancées, est déjà bien présente dans certaines vallées **:** Grenoblois, Grésivaudan, vallée de l'Arve, Val du Durance, notamment.
Le développement industriel et technologique relèvera, pour une grande part, de la politique des pôles de compétitivité qui associent les industriels concernés, les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, et les grandes collectivités territoriales.

Le massif est directement partie prenante dans certains pôles (énergies renouvelables par exemple) et il doit y prendre toute sa place. Il peut aussi, en dehors du strict périmètre des pôles, bénéficier d'effets d'entraînement (diffusion technologique, essaimage, sous-traitance).

Le massif devra être impliqué dans ces pôles qui permettent de favoriser la diffusion de nouvelles technologies au bénéfice à la fois des zones urbaines et des espaces montagnards, notamment dans les domaines de l'énergie renouvelable, des équipements de sport et de loisirs et de la transformation des produits agricoles et forestiers. Très prioritairement orientés vers les agglomérations, les pôles de compétitivité doivent également profiter aux autres secteurs et, en particulier, aux entreprises du massif. Il en est de même d'autres initiatives comme le cluster « Montagne ».

Au-delà de cette nécessaire participation aux mutations technologiques, la volonté de maintenir dans les Alpes un tissu industriel répond à une nécessité de diversification des activités et de développement de territoires dont la vocation touristique est moins affirmée.

VERSION APPROUVÉE PAR LES RÉGIONS

Plusieurs enjeux complémentaires sont à relever en matière industrielle :

- La valorisation industrielle par la transformation des ressources propres du territoire : les industries agroalimentaires pour lesquelles l'origine ou la marque « Alpes » représente un atout précieux, l'industrie des parfums, la cosmétique, la transformation du bois et les activités qui lui sont liées, les activités liées aux sports, au tourisme, à la montagne (ingénierie, industrie, services) qui représentent aussi une filière en voie d'organisation et de consolidation, les activités du bâtiment en confortant les savoir-faire traditionnels.

- L'intégration, notamment dans les activités ci-dessus, des innovations technologiques développées dans les métropoles du massif ou celles qui l'entourent. Des complémentarités sont à construire et des outils de transfert de technologie à mettre en place pour permettre cette diffusion au bénéfice de territoires proches des centres de recherche et d'innovation.

- Le développement des filières d'énergies renouvelables,

- Le développement de tissus de TPE (très petites entreprises dont l'artisanat), notamment sur les secteurs ci-dessus, pour lesquelles doit être créé un environnement favorable. Il conviendra tout particulièrement de mettre en place une offre territoriale adaptée : aménagement de parcs d'activité dédiés, dessertes en haut, voire très haut débit, en matière de T.I.C. Cette ambition pourrait passer en particulier par l'initiation et le soutien de mini « systèmes productifs locaux», à l'instar de ce qui s'est réalisé dans le Nyonsais pour la valorisation de l'huile d'olive.

- Le maintien de conditions financières favorables à l'usage du fret ferroviaire (même pour des wagons isolés) pour les industries localisées dans les fonds de vallées alpines : la création d'opérateurs ferroviaires de proximité pourrait être soutenue.

- Le maintien de conditions favorables sur le prix et les quotas en matière d'approvisionnement électriques pour les industries électro-intensives des fonds de vallées alpines.

- La participation des entreprises locales aux programmes de travaux liés aux grands chantiers d'infrastructures et d'équipements du territoire doit être soutenue.

Ces politiques sont à mettre en œuvre en tenant compte de l'éloignement des centres de services et de la faible densité économique. Elles doivent trouver leur place dans les nouveaux schémas régionaux de développement économique.

VERSION APPROUVEE PAR LES REGIONS

F. QUALIFIER L'ECONOMIE RESIDENTIELLE

L'économie résidentielle est constituée par l'ensemble des activités liées à l'évolution de la population et des modes de vie : les services à la personne, le commerce, les transports, les activités sportives et de loisirs. Dans un contexte de dynamique démographique et de croissance de la fréquentation touristique, ce sont les activités qui, actuellement, sont le plus créatrices d'emploi dans le massif alpin. Cette tendance va se prolonger.

Les enjeux ici sont :

- D'une part, la qualité et le niveau de service à assurer à la population et sa répartition sur le territoire du massif, notamment dans les zones de faible densité. C'est un enjeu d'aménagement du territoire.

- D'autre part, la formation de la population résidente à des services et des métiers nouveaux, notamment ceux liés aux mutations démographiques et aux modes de vie (allongement de la durée de la vie). C'est une condition pour fixer sur place les activités.

Ce gisement potentiel d'emplois pourra compléter l'offre constituée par certaines activités saisonnières. Par ailleurs, dans le cadre des grands chantiers d'infrastructures ou d'équipements, il s'agit d'optimiser l'accueil des futurs personnels impliqués dans la réalisation des travaux.

L'économie résidentielle est un levier de développement d'emplois dans le tourisme, les commerces, l'artisanat, l'économie sociale et solidaire. Cela nécessite aussi la professionnalisation des acteurs économiques locaux et l'apport d'expertises et de conseils extérieurs à soutenir.

VERSION APPROUVÉE PAR LES RÉGIONS

Chapitre III. ORGANISER ET STRUCTURER LE TERRITOIRE

Les évolutions constatées ces dernières années conduisent à penser le développement sur des bases renouvelées. Outre les repères prospectifs rappelés en introduction du titre II quelques éléments sont à intégrer dans l'élaboration d'une vision à moyen terme du massif alpin français :

- une forte redistribution des responsabilités et des moyens entre les différents niveaux territoriaux. L'effacement de « l'État aménageur » renvoie sur les collectivités territoriales une part croissante, et parfois exclusive des différents domaines qui concourent au développement territorial. L'État reste dans un rôle normatif, et/ou incitatif au travers de ses concours financiers (de plus en plus sous forme d'appels à projets incitant à la mobilisation des acteurs locaux). C'est la poursuite de la politique de décentralisation engagée depuis 30 ans. Elle s'accompagne d'une montée en puissance des institutions territoriales et de la structuration de territoires de projets (espaces métropolitains, massifs, pays….)
- la prise en compte des diversités de situations se traduit par des approches plus nuancées, ou « territorialisées » dans la mise en œuvre des politiques publiques. Ainsi concernant la montagne les « massifs ont vocation à définir leurs propres enjeux et ne sont plus seulement le relais de la mise en œuvre de politiques « montagne » élaborées au niveau national. L'Europe par ses modes d'intervention tend aussi à favoriser des démarches plus proches des spécificités territoriales
- le territoire, dans ses différentes dimensions, s'impose désormais comme le lieu où doivent s'exercer les fonctions d'impulsion, de régulation et de mise en cohérence. Cette dernière se lit à la fois comme l'intégration des politiques sectorielles locales dans un « projet » et comme l'articulation, avec l'application sur le terrain, des orientations émanant des autres niveaux (Europe, État, Région, Département,..)

Le Massif est ainsi amené à trouver sa place dans cette recomposition territoriale. En tant que « territoire » il a à acquérir une reconnaissance, à se doter d'une « identité » (d'autant plus dans les Alpes, en raison de son caractère récent et de la diversité des espaces qu'il recouvre), à élaborer son projet (le schéma interrégional de massif), à affirmer ses modes de travail et de décision, et de relations avec les autres « strates », à décider de l'utilisation de ses ressources propres.

A l'échelle des Alpes françaises les responsabilités singulières qui incombent au « Massif » et qui peuvent donner sens à ce territoire relève :

- d'une volonté de le structurer en s'assurant de son accessibilité et de ses communications internes,
- d'une préoccupation d'équité et de solidarité au sein d'un vaste ensemble territorial qui présente, particulièrement en termes de services à la population, des situations très contrastée,
- de la recherche d'une meilleure valorisation des ressources techniques, de l'ingénierie (et de leur renforcement éventuel) présentes dans le massif et qui doivent mettre les acteurs locaux en capacité d'assumer leurs nouvelles responsabilité en matière de développement et de gestion du territoire.

Cette consolidation des fondamentaux du développement des Alpes françaises nécessite ainsi des politiques de massif dans les domaines des transports, des services à la population et des outils du développement de la gestion du territoire.

VERSION APPROUVÉE PAR LES RÉGIONS

A. METTRE EN ŒUVRE UNE POLITIQUE DE TRANSPORTS DURABLES DANS LE MASSIF

La question des communications est particulièrement sensible dans les Alpes. Il s'agit en effet de répondre à des besoins croissants de déplacements de toutes natures :

- Le transit international sur les deux axes nord/sud (Europe du nord/Italie) et est/ouest. Les trafics fret sur l'ensemble de l'arc alpin ont plus que doublé depuis le début des années 1980 et toutes les prévisions conviennent d'un trafic encore à la hausse pour les prochaines années. Le trafic de transit constitue 2/3 de ces flux (40% au niveau des Alpes franco-italiennes), avec une progression marquée du mode routier, la part du rail à la frontière franco-italienne étant passée en dessous des 10% (source ALPINFO).

- L'accessibilité et le trafic interne au massif, les relations entre les différents pôles urbains qui le structurent, mais aussi une mobilité plus locale liée à la croissance démographique et à la diffusion urbaine à partir des espaces économiquement les plus développés. Ce sont les mobilités du quotidien qui revêtent une importance toute particulière dans le massif.

- L'accès aux secteurs touristiques et de loisirs qui génèrent des flux de plus en plus importants avec des phénomènes de pointes posant des questions particulières dans certaines vallées.

L'accessibilité et la mobilité constituent des conditions essentielles à la vie dans les Alpes et à la poursuite d'un développement équilibré. Elles doivent s'inscrire dans un environnement naturel exceptionnel et fragile qui constitue la ressource fondamentale du territoire.

Les impacts du développement, sur la longue période, du trafic marchandises confortent le choix d'un mode de développement économique du massif favorisant la relocalisation des activités et les circuits courts, de manière à limiter l'accroissement des flux : des solutions adaptées au contexte alpin sont nécessaires.

Les réponses à apporter à l'ensemble de ces questions de déplacement devront ainsi intégrer trois préoccupations incontournables :

- La compatibilité entre la nécessité de faire face à l'augmentation des déplacements et le respect des impératifs environnementaux. La Convention Alpine, dans son protocole Transport, émet des recommandations essentielles et préconise notamment la complémentarité entre les modes de transport et la priorité à donner, partout où c'est possible, au mode ferroviaire. La ratification par la France de ce protocole Transport lui confère une valeur impérative. Pour la partie nord du massif, l'Etat a réaffirmé, dans le livre blanc préalable au projet de DTA des Alpes du Nord, la mise en œuvre de ces principes.
- Le renchérissement du coût de l'énergie dans les prochaines décennies incite également à favoriser dès maintenant les modes de déplacements les plus économes en ce domaine.
- La problématique de la qualité de l'air qui devient prégnante dans certaines vallées et pourraient conduire à des mesures de contingentement, voire d'interdiction de certains trafics, notamment lors des pics de pollution.

VERSION APPROUVÉE PAR LES RÉGIONS

Au niveau Européen, l'Union Européenne promeut de grands projets d'infrastructures qui doivent permettre la constitution d'un « core network » ou cœur de réseau permettant le déplacement rapide, efficace et à moindre coût pour la société des personnes et des biens. Parmi les dix corridors actuellement proposés dans le cadre de ce réseau, trois corridors concernent le massif alpin :

- De façon directe, le corridor n°3 dans sa partie Perpignan – Lyon – Turin,
- Et indirectement, les corridors n°6 « Gênes-Rotterdam » qui traverse la Suisse du nord au sud et n°9 « Amsterdam-Bâle/Lyon-Marseille » dans sa section vallée du Rhône.

Au niveau national, le Grenelle de l'Environnement prévoit la réalisation du Schéma National des Infrastructures de Transport (SNIT) qui constitue le vivier non hiérarchisé des projets et des mesures que l'Etat entend soutenir dans les 20 à 30 prochaines années pour faire progresser le système de transports français dans une dynamique de développement durable. Il s'agit d'un cadre d'actions à moyen terme, mais ni d'un document de programmation précis, ni d'un engagement financier global de l'Etat.
Les projets correspondant aux parties françaises des corridors européens précités y figurent, alors que n'ont pas vocation à y figurer les projets de portée plus locale, ce qui n'enlève rien à leur importance.

Au niveau alpin français, la politique de massif s'inscrit dans le cadre proposé au niveau européen comme au niveau français, tout en intégrant plus précisément la problématique transfrontalière. En matière de transit, comme pour les grandes liaisons internes au massif des Alpes, le Schéma de massif prévoit ainsi de nombreux projets, certains déclinant les grandes orientations européennes et nationales, d'autres étant de portée plus locale (tableau en annexe).
Outre la question du transit à travers les Alpes et des grandes liaisons internes au massif, il est aussi nécessaire d'agir pour améliorer la desserte fine des territoires de montagne et traiter les questions spécifiques liées aux mobilités touristiques.

Le transit à travers les Alpes

Les Alpes ont une fonction voire, au regard des enjeux européens, une « obligation » de transit, tout en s'inscrivant dans une vision élargie au-delà de la zone de massif. Elles constituent en effet le passage obligé pour deux grands axes structurants à l'échelle du continent. Cette forte contrainte est également un atout majeur pour l'accessibilité et l'attractivité du massif.
A ce titre, la liaison Lyon-Turin s'impose comme une priorité et, à l'horizon 2025, comme l'enjeu majeur pour la traversée des Alpes franco-italiennes. C'est la seule solution permettant un report effectif sur le rail d'une part significative du fret aux passages franco-italiens (50% soit 40 millions de tonnes, contre moins de 10% aujourd'hui). Ce projet a été identifié dès 1994 comme projet prioritaire du Réseau Trans-Européen de Transport (TEN-T) décidé par l'Union Européenne. Son intérêt capital pour les Alpes et pour l'Europe toute entière a été réaffirmé en septembre 2011 dans le cadre du Réseau Central de Transport Européen, au sein duquel il est inscrit comme l'un des principaux chaînons manquants du « corridor méditerranéen ». Il a fait l'objet d'un traité international, le Traité de Turin, du 29 janvier 2001, ratifié par les deux parlements français et italien pour sa mise en œuvre : un accord plus récent entre la France et l'Italie le 30 janvier 2012 est actuellement en cours de ratification. Dans sa cohérence d'ensemble, ce projet doit aussi servir le développement de l'économie locale du massif, tout en écartant le fret des sites naturels sensibles et évitant la traversée directe des principales agglomérations.

VERSION APPROUVÉE PAR LES REGIONS

Toujours dans une vision élargie au-delà de la zone de massif, la section Marseille-Gênes fait partie des liaisons qui constitueront le futur « core network » ou zone centrale du futur réseau TEN-T.

La modernisation de l'itinéraire Dijon-Modane, orientée vers le fret et destinée à développer le ferroutage entre Rhône-Alpes et le Piémont, via la vallée de la Maurienne, ainsi que l'expérimentation de l'autoroute ferroviaire alpine entre Aiton et Orbassano, qui pourrait être étendue jusqu'à Lyon, participent dès maintenant à cet objectif de transfert modal pour le transport de marchandises d'un versant à l'autre du massif.

La liaison Hautes-Alpes-Val de Suse, au moyen du tunnel ferroviaire du Montgenèvre, en complément de l'aménagement des lignes ferroviaires de desserte, pourrait constituer lui-aussi une opportunité dans la diversification des possibilités de franchissement au sud du massif.

L'ensemble de ces infrastructures ferroviaires est indispensable au maintien de la qualité environnementale du massif alpin. Cet ensemble de liaisons et les services associés doivent permettre également :

- de conforter le modèle économique de l'autoroute ferroviaire alpine,
- Et d'assurer un débouché de qualité au trafic généré par les ports de Méditerranée

En conséquence de cette volonté de rééquilibrage modal, les aménagements nécessaires à la sécurité dans les tunnels routiers ne devront pas conduire à une augmentation des capacités de trafic.

Les dispositifs de régulation et notamment les mesures de contingentement susceptibles d'être développées, ainsi que la tarification et la fiscalité (dont la taxe « poids lourds ») appliquées aux différents passages transalpins, doivent par ailleurs concerner tous les itinéraires et faire l'objet d'accords transfrontaliers voire à l'échelle de l'ensemble de l'arc alpin, afin d'éviter les reports de trafic d'un itinéraire vers un autre.
Outre les problèmes juridiques que la mise en place de dispositifs contraignants à un niveau international peut occasionner, ceux-ci ne pourront être véritablement efficaces que si une offre alternative efficace existe : il s'agit bien sûr de l'organisation d'une offre ferroviaire s'inscrivant dans une vision élargie au-delà du périmètre du massif alpin, mais aussi de l'offre fluviale et maritime, par ailleurs promue dans le cadre du « core network » du TEN-T.
Enfin, ces dispositifs contraignants ne doivent pas avoir pour effet de pénaliser le développement de l'économie locale, du moins de façon disproportionnée par rapport à l'effet positif permis sur les trafics de transit routier.
L'organisation de bourses de transit devrait aussi permettre d'optimiser les flux de transit à travers le massif et autour du massif alpin.

L'accessibilité et les grandes liaisons internes au massif

Dans une vision régionale (Grand Sud-Est et Alpes occidentales), le massif alpin français est constitué et entouré de grandes métropoles qui ont besoin d'échanger avec le massif et entre elles et, à cette fin, d'infrastructures permettant une circulation aisée. Ces liaisons régionales et interrégionales doivent jouer pour le massif un rôle structurant pour assurer à la fois la liaison nord/sud et les relations est/ouest et, en particulier, les liaisons avec la partie italienne du massif.

La liaison Lyon/Turin ainsi qu'à plus long terme la liaison Hautes-Alpes/Val de Suse au-delà de leur capacité à absorber les flux de transit routier, joueront un rôle de premier plan à cet égard. Ils permettront en effet de faciliter la grande accessibilité des voyageurs au massif et de

VERSION APPROUVÉE PAR LES REGIONS

dynamiser les échanges entre les métropoles et plus largement les bassins de vie qui le composent. Ainsi :

- En s'intégrant dans le réseau européen à grande vitesse, la liaison Lyon-Turin confortera les capitales rhônalpine et piémontaise, ainsi que l'espace métropolitain du sillon alpin dans leurs fonctions de centres de décision, de conception et d'innovation.
- La liaison Hautes-Alpes / Val de Suse, au-delà de sa fonction de sécurisation et de complémentarité vers Marseille, viendra pour sa part soutenir l'économie touristique du sud du massif, fragilisée par la faiblesse de l'offre ferroviaire due à l'éloignement du réseau TGV et l'absence de relations transfrontalières de qualité. Au demeurant, cette liaison, dont l'étude en vue du débat public a débuté, a été citée au titre des relations transfrontalières dans la version d'octobre 2011 du SNIT. Le comité de massif souhaite toutefois qu'elle fasse l'objet d'une meilleure lisibilité dans la cartographie du SNIT.

L'accessibilité au massif se joue aussi par les grands axes complémentaires qui lui permettent de bénéficier des modes les plus performants (liaison aux grands aéroports, au réseau ferré à grande vitesse, au réseau autoroutier).

Trois objectifs concernant ces grandes liaisons internes au massif :

a) L'amélioration substantielle de l'offre ferroviaire :

- Le renforcement, la modernisation de l'infrastructure sur les principaux axes (électrification, doublement de voies, shunts…) autorisant la mise en œuvre d'un service ferroviaire performant et concurrentiel avec la route
  - Dans la partie nord, l'amélioration de la liaison ferroviaire du Sillon Alpin de Valence jusqu'à Annemasse est en cours de réalisation dans le cadre du CPER Rhône-Alpes 2007-2013 pour sa partie sud jusqu'à Grenoble et l'accent devra être mis sur la desserte ferroviaire de Chambéry jusqu'à Annemasse.
    Il conviendra également d'assurer une continuité avec les réseaux de la Suisse Lémanique. La liaison Cornavin Eaux Vives Annemasse (dite CEVA, inscrite au CPER Rhône-Alpes 2007-2013) permettra, avec des compléments d'infrastructures sur l'étoile d'Annemasse, de développer une nouvelle offre ferroviaire tant pour le cœur de l'agglomération franco-valdo-genevoise que pour le Chablais dans le cadre d'un schéma de désenclavement multimodal, la vallée de l'Arve et jusqu'à Annecy.
    Sur la rive sud du lac Léman, la réactivation de la liaison ferroviaire vers les cantons de Vaud et du Valais pourrait également être étudiée (réouverture de la ligne sud-lémanique entre Évian et Saint-Gingolph, sous la réserve d'une manifestation d'intérêt de la part des autorités suisses.
    Il en est de même en amont de la haute vallée de l'Arve pour la liaison par le col des Montets et Vallorcine.
  - La ligne transversale d'est en ouest de Valence à Gap mérite également d'être renforcée et modernisée. Elle favorise actuellement le désenclavement des Hautes-Alpes en facilitant l'accès aux lignes grandes vitesses de la vallée du Rhône ou Grenoble, ainsi que la desserte de nuit des Hautes-Alpes depuis Paris dans le cadre des Trains d'Equilibre du Territoire.
  - La modernisation de la ligne des Alpes, qui constitue la base de la desserte ferroviaire des Alpes du Sud, ainsi que les études nécessaires au débat public quant à la liaison Hautes-Alpes/Val de Suse font l'objet d'efforts importants dans le programme financier CPER 2007-2013 de Provence Alpe Côte d'Azur.

VERSION APPROUVÉE PAR LES REGIONS

- L'articulation entre le réseau national, les nouvelles liaisons ferroviaires (TGV Méditerranée, Lyon/Turin et les réseaux régionaux, dans ou à proximité immédiate du massif. La préoccupation ici est d'optimiser les infrastructures et de permettre aux différentes parties du massif l'accès aux réseaux principaux et à grande vitesse.

- La remise à niveau, la régénération de l'ensemble du réseau alpin. A défaut de travaux conséquents de rénovation, le réseau est menacé de dégradation rapide, voire d'obsolescence, entraînant un report massif du trafic sur la route. La ligne Nice-Digne, pour laquelle des travaux importants sont déjà engagés dans le cadre du CPER 2007-2013 de Provence-Alpes-Côte d'Azur irrigue une partie importante des Alpes du sud et revêt à cet égard un enjeu tout particulier ainsi qu'à plus long terme, son raccordement au Val Durance. A une échelle géographique plus large, un rapport du CGEDD de janvier 2012 sur la desserte ferroviaire des villes alpines souligne la nécessité de remettre à niveau l'infrastructure des lignes de l'étoile de Veynes (dont font partie la ligne Valence-Gap et la ligne des Alpes), ainsi que d'assurer la modernisation des systèmes d'exploitation.

- La réalisation des équipements nécessaires au développement de l'intermodalité (création de pôles d'échange intermodaux) en incluant le transport par câble comme élément potentiel de cette intermodalité.

b) Le renforcement et la sécurisation du réseau routier

Des secteurs entiers du massif ne sont pas et ne seront pas, d'ici 2020, accessibles par le train, la confortation des infrastructures routières (dans le respect des engagements de la Convention Alpine) est alors la seule réponse envisageable :

- Des travaux importants restent à réaliser sur le plan routier et autoroutier, notamment pour des raisons de sécurité, par exemple sur l'ex-RN91 du col du Lautaret ou sur la RN90 dans la Tarentaise.
- Pour améliorer l'accessibilité des parties les plus enclavées du massif alpin, le projet de SNIT liste dans sa version d'octobre 2011 les projets suivants :
  - Modernisation et aménagement de l'axe routier entre l'A 51 et Digne-les-Bains,
  - Prolongement de l'A 51 depuis le sud de Gap (La Saulce) vers l'est de Gap (la Bâtie Neuve) en l'adaptant aux contraintes géographiques et environnementales des secteurs traversés.

  Ces deux projets doivent effectivement permettre de relier les départements des Alpes de Haute Provence et des Hautes-Alpes au sud du massif. De plus, la jonction de l'A51 jusqu'à la RN85 au nord de Gap, ainsi qu'une liaison routière performante entre Gap et Grenoble semblent indispensables.

c) Le développement des mobilités douces

Le schéma des infrastructures ferroviaires et routières du massif alpin doit être complété à court terme par un schéma dédié aux mobilités douces. Cela concerne notamment quelques grands itinéraires structurants, comme les véloroutes ou les grands itinéraires portées par la Grande Traversée des Alpes, mais également des équipements de proximité (voies cyclables, cheminements) à destination de la population permanente et des touristes.

VERSION APPROUVEE PAR LES REGIONS

La desserte fine des territoires de montagne

L'enjeu est, ici, celui du maintien de la population permanente dans les secteurs montagnards à faible densité démographique. Plusieurs éléments sont à mettre en perspective : l'augmentation prévisible du coût des déplacements individuels, le vieillissement de la population, la disparition de certains services de proximité. L'existence d'une offre de mobilité devient ainsi un facteur essentiel de maintien et de développement de la population dans les parties du massif éloignées des pôles urbains et peu densément peuplées. Cette problématique est très étroitement articulée à celle des services de toute nature qui doivent demeurer accessibles aux populations montagnardes.

Les réponses à ce besoin de mobilité ne peuvent être trouvées que partiellement dans des solutions classiques de lignes régulières. Elles relèvent d'actions adaptées à des contextes spécifiques. Le transport à la demande, le covoiturage, l'auto-partage, la mutualisation de services, sont autant de formules qui ont été expérimentées et qui méritent souvent d'être développées. D'autres solutions sont toutefois à tester et à promouvoir avec, comme fil conducteur, l'optimisation des ressources et le renforcement des solidarités locales (comme la mixité des usages et le décloisonnement des services selon les types de clientèles, permanentes ou touristiques).

Les mobilités touristiques

Le tourisme constitue, notamment dans sa partie interne, l'essentiel de l'activité économique du massif. Sa contribution aux PIB des départements alpins égale et parfois dépasse 50 %. C'est par définition une activité fortement génératrice de flux, dans un premier temps pour accéder au massif, puis pour le découvrir ou le parcourir. La mobilité est ainsi une condition indispensable à l'activité elle-même, mais aussi une source de nuisances qui peut venir contrarier l'attractivité du massif.

Même si l'approche doit être globale, cette question des mobilités touristiques peut s'appréhender en trois temps :

- L'accès aux massifs depuis les zones émettrices de clientèles et, notamment, les grandes agglomérations,
- Les mobilités internes aux espaces touristiques,
- Les transports associés à l'offre touristique.

En complément du transport de personnes c'est aussi la question de la logistique et en particulier de l'approvisionnement des stations qui devra être traitée.

a) L'accès aux massifs

Les enjeux sont doubles. Il s'agit, d'une part, de faciliter l'accès aux espaces touristiques et, pour cela, d'organiser une offre de transport qui rende la montagne accessible à des clientèles captives (les jeunes notamment) et à ceux qui, désormais, privilégient pour leurs déplacements les modes alternatifs à la voiture. L'enjeu est également environnemental, ce type de déplacement générant une grande partie des émissions de gaz à effet de serre liées au tourisme dans les Alpes.

VERSION APPROUVÉE PAR LES RÉGIONS

Dans la perspective d'un « plan climat énergie alpin », c'est un des premiers leviers sur lesquels il conviendra d'agir (sans sous-estimer non plus les nuisances liées à la présence des voitures dans les sites touristiques).

L'objectif est ici d'encourager le report modal en faveur des transports collectifs, sachant qu'actuellement, selon les secteurs et les saisons, la part modale de la voiture est très largement majoritaire dans les parcours domicile/lieu de vacance. Les modes de transport ne sont cependant pas à opposer, puisque certains sites ou certaines parties du massif ne demeureront accessibles, au moins sur une partie du parcours, que par la route. C'est la complémentarité qui doit donc être recherchée, en favorisant les modes de transport collectifs et en facilitant la multimodalité.

A cet effet, il est indispensable **d'agir sur toute la chaîne de transport**. Cela implique de compléter ou de renforcer les infrastructures nécessaires (cf. supra), d'organiser les services ferroviaires et routiers, de faciliter l'intermodalité et de prévoir l'arrivée en station (problématique du dernier kilomètre), sans négliger les transports par câble (existants ou à créer) comme élément à part entière de cette chaîne. Le rapport de janvier 2012 du CGEDD sur la desserte ferroviaire des villes alpines souligne dans ses recommandations la nécessité d'assurer des durées raisonnables de correspondance (notamment à Grenoble et Valence pour la desserte des Hautes-Alpes).
Par ailleurs, l'existence d'une offre locale permettant ensuite aux touristes de se déplacer durant leur séjour est aussi un élément déterminant dans le choix du mode pour son trajet d'accès au massif.

C'est ainsi l'ensemble des autorités organisatrices et les principaux opérateurs qui doivent être associés à ces démarches. Des initiatives en ce sens ont déjà été prises. L'organisation des transports entre Autorités Organisatrices de transports (AOT) peut se fonder ainsi sur une armature plus dense (ferroviaire et/ou bus express) avec rabattement et mise en correspondance des réseaux interurbains sur les gares, mais également une offre dense en milieu urbain. L'aménagement de gares routières et la mise en place de lignes de cars Fond de vallée / Stations permet ensuite d'accéder aux sites touristiques.
Pour faciliter encore le parcours en transports collectifs, des services associés sont développés :

- les centrales de mobilité multimodales, (qui prodiguent aux voyageurs une information de bout en bout),
- les produits tarifaires adaptés (titres combinés, supports billettiques multimodaux...),
- le tout étant largement diffusé à un coût abordable, si possible en temps réel (panneaux à messages variables, Web, téléphonie mobile…). Au sujet de l'information « voyageurs », on peut noter la nécessité de rétablir de manière durable la qualité des réservations, principalement dans les trains de nuit desservant les Alpes.
- des réflexions ont par ailleurs été amorcées sur le transport des bagages, qui constitue un frein à l'utilisation des modes collectifs.

A l'échelle de l'arc Alpin, une initiative doit permettre à court terme de travailler sur l'interopérabilité des systèmes d'informations, de sorte que les frontières administratives et opérationnelles s'effacent au profit d'une information complète de l'usager. Sont directement visés par cette initiative les centrales de mobilités qui se mettent en place au niveau départemental, mais aussi les systèmes d'informations sur les transports urbains et périurbains autour des agglomérations.

VERSION APPROUVÉE PAR LES REGIONS

b) Les mobilités à l'intérieur des espaces touristiques

Les enjeux relèvent davantage ici de l'offre touristique elle-même (notamment pour les touristes sans voiture) et de la préservation de la qualité des sites et des espaces naturels : protections contre les nuisances sonores, visuelles…

L'objectif est de limiter le plus possible l'accès en voiture individuelle dans les stations et les espaces touristiques, en encourageant les modes doux et en organisant une offre de transport alternative.

Les initiatives sont nombreuses (dans les Alpes françaises et européennes) qui vont dans cette direction : stations sans voitures, limitation de l'accès à certaines hautes vallées particulièrement sensibles, plans de déplacements stations, développement de transports collectifs dans les stations ou dans des espaces valléens (la loi ouvre désormais la possibilité pour les communes touristiques d'instaurer le versement transport). L'accès aux points de départ des randonnées par des modes collectifs permet aussi, par exemple, une gestion plus organisée des flux et évite ainsi une dispersion de la fréquentation dans les sites naturels.

Ces initiatives sont à expertiser, à soutenir et à développer. L'organisation des mobilités touristiques constitue quoi qu'il en soit une dimension à inscrire désormais de manière systématique dans les projets de développement touristique voire les documents de planification, de même que les liaisons entre les différents espaces. Une évaluation, sur ce thème, des projets valléens fournirait des indications utiles pour les prochaines programmations.

c) Les transports intégrés à l'offre touristique

Il convient enfin d'intégrer le transport dans le temps de loisir ou de vacance lui-même. Le déplacement doit être pensé et organisé comme un élément du produit touristique.

Une des voies de la diversification est le développement de l'itinérance. Cette pratique touristique est très majoritairement monomodale (voiture, moto essentiellement) ; elle peut également trouver à se développer par une multimodalité organisée (randonnées pédestres ou cyclistes associées sur certaines parties de l'itinéraire à du transport collectif pour relier deux zones de randonnée, organiser le retour dans le cas d'une traversée, mais aussi offrir la possibilité, en cours d'itinérance, de visiter un site en particulier). Elle amène alors soit à l'organisation d'une offre de transports dédiée, soit à la prise en compte dans les services de transport existants, ou qui se mettent en place, de ce besoin particulier.

VERSION APPROUVÉE PAR LES RÉGIONS

Les conditions pour progresser

Les enjeux, les objectifs et les préconisations pour une politique de transports durables dans le massif alpin sont aujourd'hui largement partagés. Les conditions nécessaires à leur mise en œuvre restent cependant pour une très grande part à créer ou à réunir.

En cohérence avec les schémas français et européen de transport et de mobilité et articulant les schémas régionaux au cours de finalisation, l'élaboration d'un **schéma de desserte multimodale des Alpes** (intégrant les liaisons transfrontalières) donnerait une plus grande visibilité à l'échelle des Alpes françaises sur l'état actuel, les projets et leur phasage ainsi que les capacités à l'échéance des vingt prochaines années des différents réseaux, services et de leur complémentarité. C'est un exercice de planification qui contribuerait à améliorer l'efficience des infrastructures actuelles et de celles à créer ou à renforcer.

Une des difficultés à dépasser réside dans la multiplicité des acteurs qui interviennent, souvent avec leur logique propre, sur la chaîne de transport : États, collectivités territoriales de différents niveaux, opérateurs de transport, entreprises et acteurs touristiques… Il en résulte souvent une segmentation des services, une insuffisance voire une absence de coordination, des disparités dans les politiques tarifaires, une faible visibilité de l'offre globale… Il appartient ainsi très souvent à l'usager d'organiser lui-même l'intermodalité. **Une meilleure coordination des offres et une gouvernance multiniveaux mieux intégrée entre autorités organisatrices de transport** s'imposent comme une condition première pour construire et gérer une offre susceptible d'être concurrentielle au véhicule particulier. Les démarches déjà entreprises en ce sens doivent être poursuivies et approfondies.

Les territoires alpins présentent des situations très diverses, qui laissent un champ largement ouvert à **l'innovation et à l'expérimentation**. La recherche et la mise en œuvre de réponses adaptées demandent toutefois une **ingénierie spécifique,** aujourd'hui largement insuffisante sur le massif. Les initiatives visant à faciliter l'accès à de l'ingénierie pour les Parcs Naturels Régionaux et les Parcs Nationaux désireux de développer des stratégies territoriales de transport/déplacement pour accéder aux parcs ou pour se déplacer dans les territoires de parcs par d'autres moyens que la seule voiture individuelle, sont à soutenir voire généraliser. La mutualisation des compétences, la diffusion des bonnes pratiques, l'échange d'expériences sont également nécessaires.

La mise en œuvre de solutions innovantes se heurte parfois à des contraintes réglementaires et à des normes qui contribuent à segmenter et cloisonner les offres là où la mutualisation et la mixité des services pourraient apporter une partie de la solution. **Des adaptations réglementaires** s'avèrent ainsi nécessaires pour tenir compte des caractéristiques spécifiques du massif (faible densité, difficultés de circulation, saisonnalité…).

VERSION APPROUVÉE PAR LES RÉGIONS

B. ADAPTER LES SERVICES A LA POPULATION EN MONTAGNE

Le dynamisme démographique qui caractérise le massif alpin recèle de fortes disparités entre les territoires. Seules quelques communes ou intercommunalités perdent de la population, ce sont cependant les espaces urbains ou sous influence urbaine qui captent l'essentiel de la population nouvelle. La carte des densités indique très nettement des zones densément peuplées, au nord et en bordure sud du massif et un vaste espace « central » avec un faible niveau de population dans des zones éloignées des espaces urbains et des principaux axes de communication.

La répartition des services recouvre pour une grande part celle de la population. Les espaces métropolitains bénéficient ainsi de services de très haut niveau (santé, éducation, culture, …), à l'opposé des secteurs ruraux en montagne se trouvent en situation précaire sur des services de proximité qui constituent le socle minimum indispensable à la population. De par les dynamiques de peuplement rappelées ci-dessus et les logiques des grands acteurs publics (optimisation des moyens mis à leur disposition, RGPP) et privés (recherche de rentabilité), cet écart a tendance à s'accroître, si des politiques adaptées, très volontaristes, ne sont pas conduites.

Ce qui est ici en jeu est, à court terme, la réponse aux besoins de la population, dans des conditions d'accès correctes, à des services, notamment publics, (formation, emploi, santé, action sociale, culture, ….) et, à plus long terme, l'attractivité de ces territoires et leur capacité à attirer ou simplement retenir leur population.

L'objectif ne peut pas être, pour les zones de montagne, une diversité et une proximité de service équivalentes à celles des zones urbaines. Les caractéristiques des zones montagnardes – enclavement, difficultés de circulation, faible densité, saisonnalité des activités- imposent **la recherche d'un mode spécifique d'organisation** qui garantisse aux habitants un accès aux services en combinant différents types de réponses, très articulées à l'organisation même du territoire. La qualité du service peut aussi se retrouver dans des réponses moins segmentées qui peuvent apporter une plus-value à l'usager.

Cette approche spécifique aux zones de faible densité repose sur les objectifs suivants :

- Améliorer l'offre de services au public
- Développer l'accès aux services par les nouvelles techniques de communication
- Conforter l'offre de santé
- Prévenir l'isolement social et culturel

VERSION APPROUVÉE PAR LES RÉGIONS

Améliorer l'offre de services au public

Il s'agit ici de l'ensemble des services, qu'ils soient assurés par des collectivités ou organismes publics ou par des acteurs associatifs et privés, mais qui impliquent pour leur organisation et/ou leur financement une intervention de la puissance publique. La notion de services est ainsi à prendre au sens large, incluant également la formation et la culture.

Ne s'inscrivant pas dans l'évolution générale des politiques publiques et dans la stratégie des grands opérateurs, c'est un objectif qui appelle des **solutions particulières et une implication plus forte des collectivités locales.**
Plusieurs axes de travail sont mis en avant et commencent à être expérimentés pour mettre en œuvre des réponses adaptées aux attentes des habitants :

- **La création de passerelles entre différents services et administrations** pour maintenir une présence, c'est la logique notamment des « relais de services publics » (RSP). L'opération « + de services au public », lancée en 2010, traduit cette perspective dans un partenariat plus structuré entre neuf grands opérateurs nationaux dont : la Poste, la SNCF, GDF, Pôle emploi, MSA, CNAF,….Ils s'engagent à démultiplier l'offre de services accessibles dans des lieux d'accueil uniques. Vingt deux départements vont, dans un premier temps, bénéficier de cette initiative, dont celui des Hautes-Alpes.

- **La collaboration ciblée entre services publics et privés**. C'est une forme plus élargie encore de mutualisation. L'évolution du statut de certains opérateurs publics joue également dans cette direction qui estompe progressivement cette frontière et amène aujourd'hui à privilégier l'appellation de services au public. Cela peut prendre la forme de **contractualisations** sur la base d'objectifs précis (au travers de DSP notamment).

- Une autre innovation, encore marginale aujourd'hui, est **l'implication et la mise en réseaux des acteurs ou des habitants** .Partant d'une évaluation partagée des besoins il s'agit de co-construire avec eux les réponses et de les associer à la mise en œuvre. L'activation des **solidarités de voisinage** est des éléments d'une recherche de qualité de services en zones de faible densité.

- **L'usage des nouvelles technologies de communication** (ce qui suppose l'infrastructure adéquate) est également une réponse adaptée pour accéder aux services. La proximité physique du service n'est plus obligatoire, ce qui est recherché est son accessibilité.

Les réponses sont ainsi multiples et c'est **leur agencement** qui peut permettre aux habitants des zones de montagne peu denses de bénéficier d'un niveau acceptable de services. C'est un champ ouvert à **l'innovation.** Parce qu'elles exigent des réponses spécifiques les zones de faible densité peuvent devenir de véritables **laboratoires dans l'organisation des services** à la population, qui pourraient ensuite trouver à s'appliquer sur d'autres espaces. **L'expérimentation**, qui est un des fondements de la politique montagne, trouve ici tout son sens et doit être doublé de dispositifs qui permettent de pérenniser le fonctionnement ultérieur.

VERSION APPROUVÉE PAR LES REGIONS

Développer l'accès aux services par les nouvelles technologies de communication

De plus en plus de services sont, ou deviennent, accessibles en ligne ; ce qui constitue, pour les zones excentrés une des réponses à l'éloignement des pôles urbains. Il est également à souligner qu'internet devient de plus en plus une plate-forme sur laquelle se transpose une part croissante de la vie sociale, culturelle et économique. De consommateur de services, l'internaute passe au statut de contributeur et de producteur de contenus. L'accès aux réseaux sera une condition à la participation de tous à cette « intelligence collective » Le mode participatif qui le caractérise en fera également un support adapté aux préoccupations de gouvernance (mise en réseau des acteurs, concertation, expression publique, débats,…). Cette nouvelle dimension « sociale et citoyenne» rendra d'autant plus lourdes les conséquences que pourrait générer en zones de montagne un décrochage numérique qui viendrait se rajouter à l'éloignement géographique et aux difficultés de déplacement.

Cela nécessite donc une bonne couverture du territoire en infrastructures numériques, un accès public au très haut débit et une appropriation par les habitants de ces nouvelles technologies

a) Assurer la couverture du territoire en infrastructure numérique

La partie montagneuse du massif se heurte au triple handicap de l'éloignement, du relief et de la faible densité. Elle cumule ainsi les retards dans les différents réseaux : téléphonie mobile, TNT, internet haut débit par l'ADSL. L'objectif, à court terme, est une couverture intégrale du territoire pour les technologies actuelles. Les programmes soutenus par les collectivités territoriales (régions et départements) ont permis une nette progression ces dernières années, mais des zones blanches subsistent notamment pour le réseau internet haut débit qui constitue aujourd'hui le standard minimum pour les principaux usages.

Mais l'objectif à moyen terme concerne **la desserte en très haut débit** qui devient indispensable pour la plupart des activités économiques ainsi que pour certains services, cela vaut notamment pour la mise en place du plan santé et pour la formation. Il y a là potentiellement **un risque réel de décrochage**, voire de véritable **fracture territoriale**, des zones non desservies et de perte d'attractivité dans le contexte d'une « société numérique ».

L'État a élaboré un programme national visant à une **couverture intégrale du territoire à l'horizon 2025.** Les stratégies territoriales se définissent au sein des **Schémas Directeurs Territoriaux d'Aménagement Numérique (SDTAN).** Ces schéma sont en cours d'élaboration dans la quasi-totalité des départements du massif, portés soit par les Conseils généraux, soit par des syndicats mixtes. Il est à noter que le périmètre retenu pour le déploiement du réseau peut offrir **un cadre à la péréquation entre zones denses et zones rurales.** Le département s'avère à cet égard un support adapté à cette solidarité interterritoriale.

Pour la mise en œuvre de ces schémas, les possibilités offertes aux collectivités territoriales sont soit la Délégation de Service Public, soit le partenariat public privé. Elles ont également la capacité à devenir opérateurs et ainsi à intervenir directement pour créer et exploiter le réseau.
La fibre optique ne pouvant être déployée dans tous les territoires de montagne à moyen terme, un complément avec **d'autres technologies** est à encourager pour passer progressivement au très haut débit : le satellite et l'internet mobile (4G). Le coût de fonctionnement est également à prendre à compte dans le choix des technologies.

VERSION APPROUVÉE PAR LES REGIONS

b) Assurer l'accès public au très haut débit.

La desserte fine du territoire, le raccordement aux réseaux de tous les particuliers, ne peut être, en l'état actuel, qu'un objectif de moyen ou de long terme. Dans l'immédiat la préoccupation est de permettre **l'accès public** aux services, pour les professionnels et les particuliers, **en tous points du territoire**. C'est la fonction des espaces publics numériques ou des télé-centres en capacité d'offrir, par la mutualisation des services nécessaires, en particulier, aux activités économiques (copieur numérique, visioconférence,…). C'est un champ qui relève de l'initiative et de la volonté des acteurs du massif, dont les collectivités territoriales.

c) Soutenir l'appropriation de l'usage des nouvelles technologies par les habitants

L'usage de la nouvelle technologie ne va pas de soi pour une part importante de la population. Des actions de pédagogie, d'information, de formation sont à conduire pour **amener** progressivement **les habitants à s'approprier et à utiliser les nouveaux services** qui leur sont désormais disponibles. Cela implique, au moins pour les prochaines années l'organisation **d'une intermédiation**. C'est une fonction qui pourrait notamment s'exercer dans les lieux publics d'accès aux services indiqués ci-dessus. Elle constitue l'accompagnement indispensable au déploiement de l'infrastructure.

Conforter l'offre de santé

Ce domaine doit être appréhendé dans une approche globale, associant prévention, soins et accompagnement social.

La diminution de l'offre locale de santé, qui se conjugue parfois avec la réduction d'activités dans les hôpitaux de proximité, constitue en montagne un handicap difficilement surmontable compte tenu des contraintes de déplacement et de l'éloignement des centres urbains. Les évolutions démographiques, notamment le vieillissement, accentuent encore les distorsions entre les besoins qui vont croissant et les ressources. En montagne une attention est à porter aux saisonniers ainsi qu'aux personnes isolées qui constituent une population particulièrement fragile au regard de cette problématique. Dans un contexte de vieillissement de la population le maintien à domicile des personnes âgées est un objectif à poursuivre

Cette situation est à prendre en compte dans sa double dimension : politique de la santé et politique d'aménagement des territoires. Les textes récents (loi de développement des territoires ruraux de 2005 et loi Hôpital, Patient, Santé, Territoire de 2009) donnent un cadre aux actions à conduire dans le massif pour pallier le déficit observé.

Un premier temps est celui **de la connaissance et du diagnostic**. Les situations sont contrastées d'une vallée ou d'un massif à un autre. La réalisation d'un diagnostic territorial de massif, complété par **une typologie des différents espaces** qui le composent devrait permettre de définir l'offre nécessaire de service et son organisation souhaitable adaptée à chaque situation.

La convergence des moyens est à rechercher au travers notamment des **contrats locaux de santé.** La loi reconnait désormais le niveau local comme un échelon majeur des politiques de santé. L'objectif, par ces contrats, et de **mettre en place une gouvernance** associant établissements hospitaliers, professionnels de la santé et responsables locaux de manière à dépasser les cadres sectoriels habituels et à **organiser l'offre de santé au plus près des besoins** des habitants. Il conviendra de veiller que cette organisation des services concernent également

VERSION APPROUVEE PAR LES REGIONS

les sites isolés, les « micro-territoires ». L'élaboration et le suivi de tels contrats s'imposent comme un préalable pour **garantir la pérennité de ces services** dans les espaces montagnards
Parmi les pistes de travail évoquées plus haut **la mutualisation** peut trouver sa traduction ici par la création de **maisons de santé pluridisciplinaires** ou celle de groupements d'employeurs pour des personnels de santé. **Le recours aux nouvelles technologie**s (télé-diagnostic, télé-assistance, ...) apporte une réponse à l'éloignement, sous réserve de disposer du très haut débit.

L'éloignement pose la question spécifique **du transport sanitaire et médical** qui surenchérit le coût des soins et n'est souvent plus pris en compte dans les remboursements.
En dernier lieu des actions en direction des **personnels de santé** pour favoriser leur ancrage dans les zones de montagne sont à encourager : soutien aux stages dans les zones en déficit, aides à l'installation,…

A l'échelle du massif une sélection des bonnes pratiques est à réaliser à partir des politiques mises en œuvre par les Régions et les Départements

Prévenir l'isolement social et culturel

La faible densité, l'éloignement portent le risque d'un repli et d'un décrochage culturel qui viendrait appauvrir le territoire et limiter la capacité d'attraction des zones excentrées. Deux domaines sont plus particulièrement concernés, ceux de la culture et de la formation.

a) Les pratiques culturelles, sous des formes multiples, participent d'une double dimension. C'est une manière de se sentir d'un territoire avec son histoire, son identité, ses projets. Ce qui se joue en partie est **le lien et la cohésion sociale**. C'est aussi **l'ouverture sur l'extérieur**, sur l'environnement, sur d'autres formes de culture. Or les constats faits aujourd'hui montrent, comme pour les autres services, une concentration de l'offre culturelle et des dispositifs d'apprentissage des pratiques. Par ailleurs les actions conduites dans les zones de montagne visent souvent une valorisation touristique du patrimoine historique et culturel, sans en favoriser l'appropriation par les habitants eux-mêmes.

Les collectivités territoriales, départements, intercommunalités, communes sont directement impliquées dans l'exercice de cette compétence. Les associations tiennent également un rôle essentiel dans le développement des activités culturelles. Des initiatives multiples, sur le territoire alpin, indiquent les leviers possibles relatifs, aux enseignements artistiques (mise en réseau des écoles de musique,…), à la lecture, à la décentralisation de manifestations et d'évènements culturels,…C'est la convergence de ces initiatives et de ces moyens, coordonnés dans le cadre de **projets culturels localisés** qui peut favoriser une vie culturelle diversifiée, indispensable au dynamisme même du territoire.

Ces actions conduites sur le terrain doivent être soutenues par des centres de ressources à l'échelle des Alpes françaises dans des domaines spécifiques (comme celui de l'oralité alpine ou dans le domaine des savoir-faire traditionnels), et mises en réseaux dans une perspective d'échanges et de mutualisation de ressources.

b) La formation, initiale et continue, ainsi que **l'accès à l'emploi** contribuent également à prévenir l'isolement des secteurs excentrés. Ce sont des services qui comportent un fort enjeu social et économique. Ils sont à mettre en perspective avec les politiques locales de développement, ce qui est notamment la fonction des diagnostics emploi/formation.

VERSION APPROUVÉE PAR LES REGIONS

Une réflexion doit s'engager sur l'organisation de l'enseignement primaire dans les zones de montagne à faible densité. L'abandon de la classe unique et le recours systématique aux regroupements scolaires trouvent leurs limites, notamment en multipliant les déplacements, et sans que l'efficacité pédagogique en soit démontrée

L'éloignement, la saisonnalité des activités et la pluri-activité rendent inopérante en zones montagneuses l'organisation standard de la formation continue. Les réponses à ce besoin sont à mettre en œuvre localement en dépassant les cloisonnements sectoriels et institutionnels, en mutualisant les moyens, en s'adaptant au rythme des activités, en développant le recours aux technologies nouvelles (télé-centres, formation à distance,…). La quasi absence, ou l'inadaptation des services de transport, constitue un fort handicap aux différentes étapes : formation, recherche d'emploi, et liaisons domicile-travail.

Par ailleurs, la réalisation de grands projets doit faire l'objet de dispositifs spécifiques permettant de satisfaire les besoins d'emplois et de formations, notamment pour l'accès particulier des populations locales.

VERSION APPROUVEE PAR LES REGIONS

Des conditions pour réussir

Des avancées sont d'ores et déjà constatées, même si des interrogations majeures subsistent, principalement sur la couverture médicale du territoire. Décloisonnement, mutualisation, innovation, nouvelles technologies, sont autant de réponses partielles qui, assemblées, ouvrent la voie à de réelles solutions.
Quelques conditions de réussite sont cependant à réunir :

La (les) dimension(s) territoriale(s)

Les communes seules ne sont plus l'échelle adaptée pour concevoir et mettre en œuvre ces actions. Un seuil minimum de population est requis pour assurer leur viabilité. Des ressources techniques et financières sont nécessaires qui imposent là aussi une mutualisation, y compris des acteurs économiques avec les acteurs publics et para-publics. C'est une question qui relève de l'intercommunalité à une échelle adaptée (parfois au-delà du canton et du regroupement de communes dans les dimensions actuelles).

Les moyens techniques, l'ingénierie de projets

L'État, l'Europe, les Régions apportent des financements et ouvrent des appels à projets. Ils n'apportent pas des opérations « clé en main ». C'est aux territoires qu'il appartient de réaliser le diagnostic, de rassembler les partenaires, de construire le projet, avec souvent une forte dose d'innovation, puis de le mettre sur les rails. Cela nécessite une ingénierie spécifique qui doit être partagée sur de grands territoires. A l'échelle du massif, les fonctions de mise à disposition de l'information, de propositions, de rencontres et de diffusion des bonnes pratiques sont à soutenir.

L'organisation spatiale par le renforcement des bourgs-centres

La dématérialisation peut permettre de s'affranchir des distances. Il n'en demeure pas moins que l'accès physique aux services demeure parfois nécessaire. **Le maillage du territoire par des pôles de services reste un impératif**. Les bourgs-centres doivent tenir ces fonctions et accroître leur attractivité pour maintenir et attirer les professionnels publics et privés. En complément, ce sont aussi **les dessertes entre les villages et les bourgs centres** qu'il faut traiter (Cf. chapitre sur les mobilités). On ne peut pas dissocier la problématique des services de celle de l'organisation des territoires et des politiques conduites en matière de développement urbain. C'est une dimension à intégrer dans l'élaboration des documents de planification (urbanisme, transports, aménagement...)

L'adaptation des règlementations aux caractéristiques propres à ces zones.

Dans de nombreux services les contraintes réglementaires constituent **une difficulté à la recherche de solutions adaptées** aux zones de montagne faiblement peuplées et qui nécessitent souplesse, transversalité, mutualisation. **L'approche territoriale doit prendre le pas** sur les organisations et les procédures thématiques très sectorisées. Le droit à **l'expérimentation** devrait permettre, dans ces zones de s'affranchir, ou d'alléger des normes à portée générale lorsqu'elles portent, localement, le risque d'une dégradation du service, voire de sa disparition.

VERSION APPROUVEE PAR LES REGIONS

C. ADAPTER LA GOUVERNANCE AUX EVOLUTIONS TERRITORIALES

Définir les territoires

Les évolutions institutionnelles déjà évoquées ne se sont pas accompagnées d'une recomposition des collectivités locales. La commune va rester la seule collectivité bénéficiant de la clause de compétence générale. Or les opérations d'aménagement, les politiques de développement, l'organisation des services nécessitent de travailler à des échelles qui dépassent le cadre communal et parfois aussi celui du canton et de l'intercommunalité. Ce décalage progressif a conduit à l'émergence de territoires d'analyses, comme les bassins de vie, et les zones d'emploi et, plus récemment, d'entités comme les Pays et autres Territoires de projet qui rendent davantage compte de la réalité socio-économique et offrent un périmètre plus en adéquation avec les enjeux à traiter.

A côté des périmètres institutionnels l'espace fait ainsi l'objet de segmentations multiples correspondant chacune à une thématiques particulière. La recherche d'un périmètre pertinent, satisfaisant à toutes les problématiques est illusoire. Cependant il est nécessaire de donner une assise territoriale claire aux réflexions et aux actions conduites par les acteurs locaux.

Pour le massif alpin, deux enjeux majeurs appellent à cette recherche de la dimension la plus adaptée :

a) La gestion de l'espace :

A échéance 2017, tout le massif à vocation à être couvert par des SCoT, qui, par leur contenu, s'apparentent désormais à de véritables projets de territoire et vont devenir le cadre de référence pour toutes les politiques locales d'aménagement. L'analyse des documents en cours d'élaboration sur le massif montre une grande hétérogénéité dans les périmètres (de 250 à 5 communes) et dans les ambitions. Or la taille du territoire pris en compte conditionne pour une bonne part le contenu même du document et la manière dont les questions seront traitées.

- Plusieurs critères sont à prendre en compte pour faire émerger les périmètres les plus cohérents par rapport aux questions qui relèvent d'un SCoT : les polarités du territoire, la localisation des équipements et services et leur accessibilité pour l'ensemble des habitants, les déplacements domicile-travail, l'aire d'influence des pôles économiques, la complémentarité des projets touristiques, la préservation et la valorisation des ressources locales (l'eau, la biodiversité,….).

- Cette réflexion sur la dimension et le contenu du SCoT ne peut être déconnectée d'autres considérations articulées avec la gestion de l'espace. Cette dimension est particulièrement déterminante en zone de montagne dans lesquelles l'espace aménageable est rare et donc très convoité pour différents usages, dont les activités économiques. Les arbitrages rendus dans le SCoT, puis dans les PLU doivent impérativement intégrer toutes les dimensions du développement territorial. L'adossement du SCoT au projet de territoire, dont il est la déclinaison spatiale, est une condition de sa réussite. En particulier en zone de montagne, lorsque le territoire est couvert par un SCoT, celui-ci comporte des dispositions permettant la création des unités touristiques nouvelles (UTN).

VERSION APPROUVEE PAR LES REGIONS

- La question de l'ingénierie interfère également sur la taille du SCoT. La conduite de la démarche suppose une expertise et une capacité d'animation qui ne peuvent être portées que par un ensemble territorial doté de suffisamment de ressources naturelles, démographiques, économiques et financières pour être significatif.

Les « pays » et « territoires de projet **»,** comme les « espaces valléens » peuvent constituer des repères utiles à cette réflexion. La question de l'articulation entre le SCoT et les principales politiques contractuelles mérite d'être posée.
La simplification des découpages, leur lisibilité, la clarté de la «carte » des territoires - et une certaine pérennité- deviennent des facteurs essentiels dans l'affirmation des territoires et l'efficacité de leurs actions.

La recomposition des intercommunalités en cours, actuellement conduite par les préfets et les commissions départementales, ne doit pas ignorer les territoires opérationnels (territoires de CDDRA en Rhône-Alpes et Pays en Provence-Alpes-Côte d'Azur, bassins d'emplois, aires urbaines,….) qui portent des démarches spécifiques.

b) Les équipements et services à la population.

C'est un enjeu majeur pour l'attractivité des espaces montagnards. Tous les travaux conduits sur ce thème concluent à une nécessaire mutualisation des moyens. Les réponses ne peuvent plus être trouvées au niveau de chacune des communes ou de regroupements trop exigus. L'intercommunalité est ici directement concernée.. Ces réponses doivent tenir compte de situations très contrastées. La réalisation de diagnostics sur le niveau actuel des services, et les réponses possibles aux besoins à satisfaire, constituerait une donnée utile aux réflexions en cours.

Ces deux thématiques renvoient à des échelles de territoires différentes et complémentaires :

- celle des "espaces de projets", pertinente pour élaborer des politiques de développement et de gestion de l'espace et des ressources. C'est un lieu d'analyse, d'élaboration de stratégies, de concertation et d'impulsion.
- celle "de l'opérationnalité" pour équiper le territoire, créer et gérer les services. C'est le lieu de la maitrise d'ouvrage, de l'organisation, de l'administration.

VERSION APPROUVÉE PAR LES RÉGIONS

Renforcer l'ingénierie territoriale, favoriser l'innovation

Les responsabilités qui incombent désormais aux acteurs locaux exigent une ingénierie spécifique.

- Il s'agit d'une expertise technique dans des champs très diversifiés (développement économique et emploi, tourisme, urbanisme, foncier, services, …). Le recentrage des services de l'État restreint les collectivités territoriales d'appuis sur lesquels elles pouvaient jusque-là compter.
- Il s'agit aussi d'une ingénierie de projets, indispensable à l'élaboration des stratégies locales et à la conduite des actions transversales.
- Il s'agit enfin d'un enjeu démocratique. Cette ingénierie territoriale doit être conduite avec l'ensemble des acteurs du développement local, dans l'esprit de gouvernance prônée par le Grenelle de l'Environnement.

Ce qui est en jeu ici est la pertinence et l'efficacité des politiques locales de développement ainsi que la qualité de l'aménagement et des projets urbains

Au sein du massif, les situations sont diverses : les zones urbaines et les espaces métropolitains se sont progressivement dotés des outils nécessaires notamment au travers d'agences de développement et/ou d'urbanisme et de leurs propres services. A l'opposé les secteurs ruraux de montagne n'ont que peu d'appui, ce qui constitue un réel handicap sur les deux thématiques évoquées plus haut : l'urbanisme et la gestion de l'espace ; les services au public, mais également dans l'animation économique, l'organisation des mobilités, la politique de l'habitat…

La prise de conscience est encore insuffisante dans les territoires ruraux du caractère déterminant d'une ingénierie de développement ancrée dans le territoire. Pour les territoires, ce coût à court terme est **un investissement d'avenir incontournable sur le moyen et le long terme**. Trois objectifs s'attachent à cette préoccupation :

- Faire progresser dans le même temps l'ingénierie publique et l'assistance à maîtrise d'ouvrage capable de traduire la volonté et les exigences du territoire.
- Susciter l'émergence d'une culture locale du développement territorial et de l'urbanisme
- Encourager une ingénierie privée qui assure la maîtrise d'œuvre et qui peut, de par sa mobilité, constituer un bon vecteur d'innovation et de diffusion de bonnes pratiques.

A l'échelle du massif une réelle plus-value est celle des **réseaux** .Certains sont déjà en place dans des domaines comme ceux de la forêt, de l'agriculture et du pastoralisme, des services au public, des risques naturels, de la saisonnalité, de l'environnement et de l'éducation à l'environnement. Leur action doit être soutenue.
D'autres sont à initier sur des thèmes comme l'urbanisme, le développement économique, dont le tourisme. En particulier, il apparaît nécessaire de valoriser le gisement constitué des approches originales testées et mises au point dans les territoires des parcs naturels régionaux : la mise en réseau de l'ingénierie à l'œuvre dans ces territoires et le transfert des méthodes éprouvées à d'autres territoires de projet sera utilement engagée à l'échelle du massif, pour progresser dans la prise en charge des problématiques propres à celui-ci.
Ainsi, ces différents réseaux sont le support d'actions d'information et d'échange entre acteurs du massif, de mutualisation de bases de données et d'analyses, d'expérimentation, de capitalisation des acquis et de leur diffusion sur le massif.

La force d'un territoire, aujourd'hui et plus encore demain, est dans sa capacité à faire travailler ensemble les opérateurs d'univers différents : acteurs privés et publics : enseignants, chercheurs, responsables économiques et associatifs… Ce décloisonnement et cette mutualisation

VERSION APPROUVÉE PAR LES REGIONS

d'expertises, de connaissances, d'informations, contribuent à une « intelligence collective » propice à l'innovation et à sa diffusion ainsi qu'à l'émergence de projets et à leur réussite. Dans ce contexte, l'Etat par sa présence en termes d'accompagnement méthodologique, organisationnel et éventuellement financier reste un garant de l'égalité territoriale.

Renforcer l'ingénierie territoriale s'impose comme une priorité. Certaines procédures contractuelles ont permis des avancées dans cette direction ; il convient de les consolider. L'échelle du massif est propice à des initiatives comme celle de la mobilisation de l'ingénierie urbaine au profit de territoires ruraux et de montagne, ou le renforcement de réseaux qui peuvent apporter une expertise sur des projets locaux,…

Chaque territoire doit disposer d'un minimum d'ingénierie en propre, mais doit pouvoir faire appel à des organismes-ressources mutualisés à différentes échelles dont celle du massif.

Promouvoir une gouvernance multi-niveaux

Les politiques locales sont à la convergence de volontés locales et d'orientations, de règlementations et de financements émanant de différentes instances, depuis l'Union Européenne jusqu'aux Départements en passant par l'Etat et les Régions. La frontière entre l'action publique et le secteur privé tend à s'effacer ouvrant la voie à de nouveaux partenariats.

La gouvernance devient un préalable à la recherche de solutions spécifiques, adaptées aux zones de montagne, dans des domaines comme ceux des transports, des actions de développement économique, de l'organisation des services,….Elle résulte de la pluralité d'acteurs et peut apporter une réponse à la rareté de la ressource, notamment des financements publics. Elle est le support d'une nécessaire mutualisation

De nouvelles pratiques sont à instaurer, des lieux, des procédures d'échange, et des confrontations à créer et à faire vivre. Plusieurs initiatives vont d'ores et déjà dans cette direction. Ce sont en particulier les démarches de projet et de contractualisation. Cette nouvelle culture à acquérir ne se décrète pas. Au-delà de la volonté des acteurs elle nécessite aussi une ingénierie en capacité de rapprocher les positions et de faire émerger les solutions et les montages qui valorisent de manière optimale les ressources disponibles. Ainsi les expérimentations conduites sur l'adaptation des services montrent tout à la fois l'apport de la gouvernance multi-niveau, en même temps qu'elles en font ressortir les difficultés.

Cette cohérence des actions conduites par les différents niveaux sera facilitée si, en amont des convergences ont été recherchées sur les enjeux à traiter et les objectifs poursuivis, c'est-à-dire sur la stratégie. Ces modes de construction de l'action collective sont indissociables de l'adhésion à une vision partagée, à un projet, qu'il soit territorial ou sectoriel. Les « territoires », évoqués ci-dessus, sont des lieux privilégiés – mais non exclusifs – à ce nouveau mode de gouvernance.

VERSION APPROUVEE PAR LES REGIONS

Affirmer la dimension « massif et interrégionale »

Le « massif », création de la loi Montagne en 1985, est une entité relativement nouvelle dans le paysage institutionnel. La dimension « interrégionale » est plus récente encore pour le massif alpin séparé jusqu'en 2002 entre Alpes du Nord et Alpes du Sud, renvoyant chacune de ses parties à une seule région. Cette réunification, ne masque pas les différences mais elle reconnaît au massif sa véritable dimension géographique et constitue un cadre plus adapté pour traiter des questions spécifiques à la montagne alpine. Elle en fait également un interlocuteur privilégié dans les démarches conduites à l'échelle de l'Arc Alpin ou d'une macro-région alpine.

La place du « massif » est aujourd'hui à repenser au travers de quelques repères

- l'analyse comparée des massifs français met clairement en évidence les différences dans leur organisation territoriale et leurs dynamiques économiques et démographiques. L'environnement métropolitain des Alpes, son système économique, son attractivité, son positionnement touristique, ses fortes disparités territoriales le distinguent fortement des autres massifs français. Sans ignorer certains traits communs, les problématiques se posent en termes spécifiques et leur résolution ne peut relever de réponses uniformes édictées au niveau national.

- la recomposition territoriale, déjà largement évoquée, interpelle aussi l'échelle du massif. Par rapport aux autres niveaux, institutionnels ou plus informels, qu'apporte la dimension du massif ? quelles fonctions doivent tenir ses instances qui ne seraient pas tenues par d'autres acteurs ? Comment rendre le « massif » plus acteur dans une vision actualisée du devenir des territoires montagnards, en interaction avec leur environnement régional et partie-prenante d'une euro-région alpine ?

Quatre fonctions relèvent spécifiquement du « massif » des Alpes :

- Être le lieu d'expression des problématiques et des enjeux du massif (c'est la vocation même du schéma interrégional de massif) et particulièrement de sa composante montagnarde. Dans son périmètre le massif contient des espaces urbains et métropolitains qui concourent fortement à son attractivité. Les relations avec les territoires de montagne participent des politiques à mettre en place. Pour autant les démarches spécifiques à l'organisation et à la stratégie des zones urbaines et métropolitaines relèvent d'autres instances (comme les futurs pôles métropolitains). C'est donc sur les questions spécifiques aux espaces de montagne que la dimension « massif » acquiert toute sa pertinence.

- Favoriser l'adaptation au contexte alpin de politiques, de normes, de mesures qui peuvent contrarier les réponses élaborées localement face aux questions posées. Cette nécessité d'ajustement de règles générales a bien été mise en évidence dans les thématiques telles que les services à la population, la formation, les déplacements…. C'est ce droit à l'expérimentation et à l'adaptation, que la loi autorise, que pourrait ou que devrait exercer le massif, ou le stimuler s'il doit s'exercer sur des territoires plus restreints.

- Encourager la convergence des politiques et des actions conduites dans le massif par les grandes collectivités territoriales, au premier rang desquelles les Régions. Là également les analyses montrent sur certains thèmes des approches différentes et donc des réponses hétérogènes (le maitrise foncière, les services à la population,….) Dans ces domaines stratégiques, une cohérence plus affirmée serait le gage d'une efficacité renforcée.

VERSION APPROUVÉE PAR LES RÉGIONS

- Piloter et gérer en direct des outils conçus spécifiquement pour le massif. Il s'agit d'outils financiers : la CIMA et plus récemment le POIA. Ces programmes, dont le montant reste toutefois modeste, constituent des leviers à disposition des instances du « massif » pour soutenir les actions les plus stratégiques au regard des enjeux du territoire. La limite de cette ressource incite à la sélectivité et à l'identification des actions les plus porteuses pour le devenir du massif.
  Le massif dispose également de la capacité d'intervenir en matière de gestion de l'espace, au travers de Prescriptions Particulières de Massif (PPM).
  Un accord se fait aujourd'hui sur la nécessité d'une planification spatiale, sous condition que la norme résulte notamment d'une construction impliquant les acteurs locaux : l'opportunité de l'élaboration d'une DTADD est alors à évaluer.

En complément le massif doit aussi mobiliser, organiser, et renforcer les ressources techniques et l'expertise utiles à l'ensemble de ses acteurs. Le soutien aux réseaux, tels que présentés plus haut, est aussi une plus-value à laquelle le massif doit contribuer.

La question se pose de la capacité des instances du massif à assumer ces prérogatives, tant au niveau de sa reconnaissance ou de sa légitimité qu'à celui de ses moyens.
L'instance « décisionnelle » du massif – le comité de massif – qui est un lieu d'échange, de concertation, voire, au mieux, d'avis reste virtuelle. C'est l'État seul – par le commissariat à l'aménagement, au développement et à la protection des Alpes – qui apporte l'appui technique nécessaire au fonctionnement du comité et aux différents groupes de travail qui en émanent.

L'affichage d'une stratégie ambitieuse de développement durable du massif et les conditions de sa mise en œuvre plaident pour une gouvernance renforcée. Le caractère partenarial des instances de massif entre l'État et les Collectivités territoriales pourrait se matérialiser par une mutualisation (partielle) de leurs ressources techniques.

Une nouvelle étape est à franchir pour impulser et contribuer à la mise en œuvre d'une politique ambitieuse de développement durable à l'échelle des Alpes françaises.

VERSION APPROUVÉE PAR LES RÉGIONS

Chapitre IV. INSCRIRE LES ALPES FRANÇAISES DANS LEUR ENVIRONNEMENT REGIONAL, TRANSFRONTALIER ET TRANSNATIONAL

Les territoires alpins sont de longue date des territoires ouverts, entretenant des relations avec les territoires voisins et éloignés. Des voies de passage les ont traversés en permanence.

Les relations du massif avec l'extérieur ont évolué au fil du temps. De territoire d'émigration, permanente ou saisonnière, le massif est devenu très largement terre d'immigration. Le développement, dans les dernières décennies, des fonctions touristiques et plus récemment résidentielles, a contribué à renforcer cette intégration du massif à son environnement régional au sens large.

La constitution d'un vaste espace européen, dont les Alpes dans leur ensemble constituent un territoire singulier et central remplissant des fonctions reconnues bien au-delà de ses limites, nécessite de définir un positionnement des Alpes françaises dans cet « Espace Alpin ». Il est également indispensable de réfléchir aux relations à initier ou à conforter avec les autres territoires alpins, au premier rang desquels les Alpes italiennes et suisses.

A. ORGANISER ET VALORISER LES COMPLEMENTARITES AVEC L'ENVIRONNEMENT REGIONAL

Le territoire des deux régions Provence- Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes constitue le premier espace d'appartenance des Alpes françaises. Les relations entre les différentes composantes du territoire régional sont suffisamment perçues. Les interrelations sont de plus en plus fortes entre les grandes aires urbaines, dans lesquelles se concentrent quelques grandes fonctions économiques, et le massif proprement dit qui remplit, avec des intensités variables, des fonctions d'accueil et développe des activités économiques en relation avec son environnement régional (tourisme, production agricole …).

Les principales agglomérations du Grand Sud-Est français (Région Urbaine de Lyon, Sillon Alpin, Genevois, Marseille – Aix en Provence, Nice – Côte d'Azur, Aire Toulonnaise) se sont engagées dans des démarches de coopération métropolitaine pour définir leurs principaux axes de développement. Une mise en perspective de ces démarches métropolitaines, (dont la création éventuelle de « pôles métropolitains »), et du schéma de massif s'imposera pour s'assurer d'une cohérence d'ensemble dans l'aménagement de ce grand espace alpin français.

VERSION APPROUVEE PAR LES REGIONS

Dans ce contexte, deux enjeux particuliers se dégagent :

Le premier concerne la gestion de l'urbanisation

La gestion de l'urbanisation doit être traitée de manière coordonnée. Les territoires de moyenne montagne ne disposent pas le plus souvent des capacités financières, techniques, humaines, leur permettant d'absorber cet apport de populations nouvelles, sans remettre en cause la qualité de ces espaces et la bonne gestion de leurs ressources. Les espaces encore ruraux ne sont pas suffisamment outillés pour bien traiter cette croissance. Des lieux de concertation sont à mettre en place entre les agglomérations et les territoires de montagne qui les entourent pour construire une approche commune de ces questions pouvant conduire à la mutualisation des moyens (comme ceux de l'expertise en matière d'aménagement et d'urbanisme, d'outils de maîtrise du foncier..).
Une articulation entre les SCOT et les chartes de PNR est une réponse possible à cette préoccupation.
La montée en puissance des intercommunalités est de nature à permettre une meilleure gestion des espaces du massif à travers une construction équilibrée de territoires de projets à l'échelon des vallées. L'avis du Comité de massif sur les schémas départementaux de coopération intercommunale peut favoriser la mise en cohérence des intercommunalités.
Des zones de montagne, principalement périurbaines, se trouvent confrontées à l'accueil de populations qui n'ont plus la capacité de demeurer dans les agglomérations et espèrent trouver dans les secteurs ruraux de montagne des conditions plus faciles, en particulier pour l'accès au logement. La demande de services auprès des collectivités d'accueil s'en trouve accrue.

Le deuxième est de nature financière

Une autre question est celle des capacités financières de collectivités territoriales dont l'évolution des ressources ne suit pas celle des besoins à satisfaire pour une population plus nombreuse et plus urbaine dans ses modes de vie. Une réflexion est à engager et des mécanismes à mettre en œuvre pour que s'exerce une réelle solidarité entre les territoires urbains et montagneux.

Ainsi que l'indique l'article L333-1 du code de l'environnement, les parcs naturels régionaux peuvent constituer à cet égard un excellent laboratoire de la gestion de ces problématiques, en associant dans la définition des politiques d'aménagement, le financement des actions des collectivités de montagne, des agglomérations ainsi que les régions et les départements. Ils constituent un laboratoire pour le développement de la moyenne montagne et devraient faire bénéficier les autres secteurs de leur savoir-faire et de leur expertise. Les autres structures qui se mettent en place pour la gestion de zones touristiques et de loisirs relèvent également de cette logique de mutualisation des expertises et des savoir-faire.

VERSION APPROUVEE PAR LES REGIONS

B. RENFORCER LA DYNAMIQUE TRANSFRONTALIERE

La partie italienne des Alpes et les Alpes françaises sont les deux versants d'un même massif. Les Alpes françaises sont également frontalières des Alpes suisses (cantons de Vaud et du Valais). Jusqu'à une période récente, les relations sont restées à un faible niveau entre collectivités et partenaires de part et d'autre de ces frontières, principalement de la frontière franco-italienne.

La construction européenne, l'effacement progressif des frontières entre pays de l'Union, les initiatives de l'Union Européenne avec notamment les programmes INTERREG ont créé des conditions plus favorables à des échanges transfrontaliers. Sur les zones urbaines en frange du massif (agglomération genevoise, zone littorale) s'organisent de véritables agglomérations transfrontalières.
Une vision globale et partagée du devenir des Alpes occidentales reste à construire entre la France, l'Italie et la Suisse.

Cette approche stratégique de l'aménagement des Alpes franco-italiennes et franco-suisses pourrait se définir autour de quatre enjeux :

L'amélioration des mobilités transfrontalières

C'est une thématique récurrente dans les différentes instances de coopération ; c'est une condition nécessaire au développement des échanges. Les points de liaison entre la France et l'Italie sont peu nombreux et mal sécurisés. Hors le Montgenèvre et Larche, les cols ne sont ouverts que l'été. Il n'y a que trois passages ferroviaires offrant un niveau de service inadapté aux enjeux de la mobilité transfrontalière et/ou européenne.

Le renforcement ou la création de nouvelles infrastructures sont devenus des enjeux européens et relèvent de la décision des États et de financements multiples. Hors la réouverture complète du tunnel ferroviaire du Montcenis, suite aux travaux de mise au gabarit, aucune amélioration substantielle des infrastructures n'est attendue d'ici 2020.

Au niveau du massif, l'accent devrait être mis sur l'amélioration du niveau et de la qualité des services interrégionaux et locaux, ainsi que sur les logiques de tarifications, notamment pour les services ferroviaires.

Dans ce contexte, il est à noter que la France, comme l'Italie ont été mises en demeure par la Commission Européenne quant au non-respect des règles en matière de qualité de l'air, notamment dans les vallées des Régions des Alpes occidentales. Les transports routiers locaux et internationaux étant une source importante de pollution, il est donc urgent d'améliorer le transport alpin. Outre la mise en place des Plans de Protection de l'Atmosphère, cette similarité transalpine rend légitime une analyse partagée et une stratégie coordonnée en matière de transports et d'accessibilité au même titre que l'activité industrielle ou énergétique.

VERSION APPROUVÉE PAR LES REGIONS

L'amélioration des potentialités communes et la gestion de l'espace

En cohérence avec les orientations et objectifs du schéma de massif, les thèmes prioritaires de coopération à conforter et à initier se retrouvent dans les rubriques suivantes :

- Le tourisme et le patrimoine. Des initiatives comme la « Via Alpina » ou les Sentinelles des Alpes constituent des avancées importantes. La partie italienne du massif vient enrichir le potentiel en matière d'itinérance.
- La gestion environnementale et la valorisation touristique, notamment des grands espaces emblématiques comme les Parcs Nationaux et régionaux ou le Massif du Mont-Blanc.
- La prévention et la gestion des risques naturels,
- Les systèmes productifs liés notamment aux filières territoriales dans les secteurs de l'agriculture, de la forêt, ou encore de l'artisanat de production ou du bâtiment.
- Les services à la personne (santé, petite enfance, desserte des zones excentrées).
- La connaissance : enseignement, recherche, innovations technologiques.
- Le marché du travail, les ressources humaines, la formation, l'organisation de la pluriactivité.

De la même manière que cela a été évoqué pour la structuration du territoire sur les Alpes françaises, la mise en réseaux d'acteurs à l'échelle transfrontalière faciliterait la mutualisation des savoir-faire et des expertises. Elle permettrait de capitaliser les acquis des programmes précédents et ainsi d'avancer significativement en dépassant les coopérations ponctuelles et/ou éphémères, majoritairement observées jusqu'ici.

L'émergence et la consolidation de territoires de projets transfrontaliers

L'objectif est l'enracinement de la coopération et son appropriation par les acteurs de terrain (élus, entrepreneurs, citoyens…). La définition et la mise en œuvre de politiques locales de développement doivent amener à la construction d'espaces de projets transfrontaliers. Plusieurs territoires, dont certains depuis de nombreuses années, sont déjà engagés dans cette direction : l'agglomération franco-valdo-genevoise et, sur la partie la plus montagneuse, l'Espace Mont Blanc ou la Conférence des Hautes Vallées. Cette voie est à poursuivre.

Selon les thèmes traités, ces territoires de projet peuvent concerner des espaces de dimension variable. C'est le cas de la Conférence des trois provinces, associant le département des Alpes Maritimes aux provinces d'Imperia et de Cuneo, des parcs nationaux (Vanoise/Grand Paradis, Mercantour/Alpi Maritime) et du réseau des espaces naturels protégés.

La procédure des Projets Intégrés de Territoires mise en place dans le programme Alcotra 2007/2013 traduit cette ambition. Elle a accéléré la constitution de ce maillage territorial tout au long de la frontière.
Cette avancée dans l'élaboration coordonnée de programmes d'actions se heurte encore à certaines limites. Dans plusieurs cas, le programme proposé s'apparente davantage à un assemblage de projets qu'à l'expression d'une stratégie de territoire. Une nécessaire simplification des outils juridiques mobilisables (dont les GECT) doit permettre d'améliorer le caractère transfrontalier et de rendre opérationnel les programmes d'actions.

VERSION APPROUVEE PAR LES REGIONS

Une ingénierie spécifique de projets se met en place qu'il faudra consolider. La mise en réseau de l'ensemble de ces pôles locaux de coopération pourrait être le précurseur d'une future architecture de la coopération dans les Alpes occidentales.

L'engagement des grandes collectivités

Portée par l'Etat en tant que partenaire, la coopération transfrontalière, comme élément constitutif d'une stratégie de développement du massif, doit être poursuivie et suppose une implication renforcée des grandes collectivités que sont les Régions et les Départements.

C'est à cette préoccupation que devaient, en particulier, répondre les projets stratégiques au sein du programme Alcotra 2007/2013. Cet objectif d'un saut qualitatif dans la coopération, privilégiant les projets structurants, ne semble pas atteint ; faute probablement de réflexions et d'accord stratégique en amont (un schéma interrégional et transfrontalier ?). Se pose ici la question de la gouvernance et d'une instance d'impulsion et de pilotage des politiques et des actions structurantes.

Dans cette perspective, l'Euro-région Alpes-Méditerranée a l'ambition de structurer la gouvernance entre les deux régions françaises et les trois régions italiennes grâce à la mise en place d'un GECT. La Conférence des Alpes Franco-Italiennes (CAFI), constituée des départements français, des provinces italiennes et de la région du Val d'Aoste, est à ce jour un des lieux institutionnalisés de coopération permettant de structurer au plan opérationnel les actions stratégiques.

Une synergie est à rechercher entre ces différentes échelles de la coopération transfrontalière (« Euro-région », CAFI, pôles locaux) pour faire émerger une organisation du territoire alpin franco-italien et franco-suisse en capacité de construire et de concrétiser une stratégie intégrée de développement du massif en s'inscrivant dans une montée en puissance des politiques européennes.

VERSION APPROUVEE PAR LES REGIONS

C. CONTRIBUER A UN DEVELOPPEMENT HARMONIEUX DE L'ESPACE ALPIN

Dans le cadre de ses politiques régionales, et en application des orientations du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire, l'Union Européenne a dessiné des espaces transnationaux de coopération, « les petites Europes ». Ces espaces regroupent des territoires partageant des problématiques communes ou correspondant à de grandes entités géographiques.

Les deux régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes présentent la particularité d'appartenir à deux espaces : l'Espace Alpin et MED (Méditerranée).

Il est nécessaire de rappeler la Convention Alpine, traité international ratifié par l'ensemble des États concernés et par l'Union Européenne. La Convention et ses protocoles définissent les conditions et les orientations pour un développement durable du massif alpin. Ses instances constituent des lieux de rencontre et de concertation entre les États signataires et les autres acteurs de l'aménagement des Alpes. A cette échelle du territoire, les enjeux de cette coopération sont au croisement des politiques européennes, nationales, et des stratégies régionales de développement du massif.

Depuis 2008, le développement de deux stratégies macro-régionales pour la Mer baltique et pour le Danube impacte les débats et travaux alpins. Cette orientation montre la voie de nouvelles coopérations territoriales renforcées et d'une plus grande coordination des politiques selon les principes de la gouvernance à multi-niveaux.
Cette tendance est le fruit d'une double orientation : celle de la nécessaire coordination des politiques (de cohésion et sectorielles) dans un cadre budgétaire limité et de la montée en puissance de la dimension territoriale comme élément simplificateur d'une Union européenne continentale.
Les Alpes ont déjà fait la moitié du chemin vers une stratégie macro-régionale : la Convention alpine, le programme européen de coopération territoriale Alpine Space, de nombreux réseaux alpins (CIPRA, Alparc, Alliance dans les Alpes, Ville des Alpes, Iscar, Club Arc Alpin, Alpine pearls, Best of the Alps, etc.), de multiples programmes de coopérations territoriales transfrontaliers et des coopérations transfrontalières fortes et institutionnalisées, des coopérations multirégionales intra-nationales (dont le Comité de Massif des Alpes en France, Conférence consultative de l'Arc alpin en Italie, etc.).

Par ailleurs, l'Arc alpin (comme d'autres massifs de montagne) est un atout incontournable pour l'Europe. Outre son rôle reconnu en matière de biodiversité et de continuun écologique, ce territoire s'avère être indispensable pour atteindre les objectifs du Paquet Énergie-Climat (notamment en raison de sa production d'hydroélectricité) et hautement stratégique pour ses ressources en eau.
En termes de croissance économique et de compétitivité, ses atouts industriels dans des savoir-faire de précision (plasturgie, décolletage, horlogerie, mécatronique, nanotechnologie, photovoltaïque et solaire, biomasse – sylviculture et construction passive ; etc.) et de haute qualité (métallurgie spéciale, agropastoralisme, etc.), ainsi que dans le domaine du tourisme sont indispensables pour le dynamisme de l'économie européenne. En effet les Alpes se caractérisent par un nombre très dense de pôles de compétitivité, de clusters, d'universités et de centres de recherches et par un maillage unique de PME-TPE et de sites de productions d'énergie renouvelable.

Cet ensemble économique cohérent, dans un environnement unique, peut fonctionner en réseau et donner au massif alpin un potentiel important de croissance et d'emplois, voire un rôle pilote

VERSION APPROUVEE PAR LES REGIONS

indispensable pour développer un modèle européen efficace de croissance verte, un des volets constitutifs de la Stratégie Union Européenne 2020.
Dans ce contexte, une stratégie européenne pour les Alpes apparait comme un élément opportun pour compléter de façon opérationnelle la Convention alpine et renforcer d'une dimension politique et stratégique le Programme Alpine Space tout en mettant en cohérence les politiques publiques des États et régions alpines.
Une telle approche macro-régionale permettrait à ce stade de coordonner plus efficacement les politiques européennes autour d'objectifs partagés et d'améliorer leur efficacité en les centrant sur les territoires de montagne (art. 174 du Traité de Lisbonne).

Les réflexions en cours, plus spécifiques à l'Espace Alpin, font ressortir quelques domaines souhaitables de coopération, adaptés aux mutations actuelles des Alpes, tels que, par exemple :

- les mutations et le caractère durable de l'activité touristique,
- la gestion de la « résidentialisation » des montagnes.
- face à la mondialisation et la libéralisation de la PAC, les stratégies de développement pour une agriculture et une forêt durables qui produisent, entretiennent et protègent.

❖❖❖

VERSION APPROUVEE PAR LES REGIONS

ANNEXE : LES INFRASTRUCTURES CITEES DANS LE SIMA

Les Infrastructures de transit					
SIMA version 2006	**TEN-T proposé en octobre 2011**	**SNIT (projet d'octobre 2011)**	**SIMA version soumise à consultation - octobre 2012**	**Numéro de projets**	**Commentaires**
/	corridor n°9 Amsterdam-Bâle / Lyon-Marseille, inclus dans le "core network"	développement fret ferroviaire n°4 & B/ Perpignan - Bettembourg	/	A	En bordure du périmètre du massif alpin français, côté Rhône
/	corridor n°6 Gênes-Rotterdam, inclus dans le "core network"	/	/	B	En bordure du périmètre du massif alpin français, côté Suisse et Italien
liaison Lyon-Turin	corridor n°3 Mediterranée, inclus dans le "core network"	développement ferroviaire n°15 liaison Lyon-Turin, y compris les accès développement fret ferroviaire n°9 liaison Lyon-Turin et n°10 Modernisation du tunnel du Mont-Cenis	liaison Lyon-Turin	C	Accord entre la France et l'Italie en janvier 2012
Modernisation de la liaison Dijon-Modane	/	développement fret ferroviaire A/ Aiton Orbassano et D/ Lyon Orbassano	Modernisation de la liaison Dijon-Modane	D	
Tunnel sous le Montgenèvre	/	/	Liaison entre les Hautes-Alpes - Val de Suse	/	n'est pas mentionné dans le SNIT pour une fonction "transit"
/	section extérieure pour constituer le "core network" : Marseille Gênes	développement ferroviaire n°9 LGV Provence Alpes Côte d'Azur et son prolongement vers l'Italie	/	E	En bordure du périmètre du massif alpin français, côté sud

L'accessibilité et les grandes liaisons internes au massif : L'amélioration substantielle de l'offre ferroviaire				
SIMA version 2006	**SNIT (projet consolidé d'octobre 2011)**	**SIMA version soumise à consultation - octobre 2012**	**Numéro de projets**	**Commentaires**
liaison Lyon-Turin	développement ferroviaire n°15 liaison Lyon-Turin, y compris les accès	liaison Lyon-Turin	F1	
Tunnel sous le Montgenèvre	Promouvoir des projets d'accessibilité multimodale : Liaison ferroviaire entre les Hautes-Alpes et le Val de Suse	liaison Hautes-Alpes - Val de Suse	F2	
Liaison ferroviaire du sillon Alpin	développement fret ferroviaire G/ Sillon Alpin Sud (Valence Montmélian)	Liaison ferroviaire du sillon Alpin	F3	CPER Rhône-Alpes 2007-2013 : modernisation de la partie sud en cours
Projet CEVA (Cornavin, Eaux Vives, Annemasse)	développement ferroviaire n°19 projet CEVA - Genève Annemasse	Projet CEVA (Cornavin, Eaux Vives, Annemasse)	F4	CPER Rhône-Alpes 2007-2013 : en cours de réalisation
Liaison ferroviaire en rive sud du Lac Léman	/	Liaison ferroviaire en rive sud du Lac Léman	F5	sous réserve d'un accord avec les autorités suisses
Liaison ferroviaire Valence-Gap	/	Liaison ferroviaire Valence-Gap	F6	
/	/	Ligne des Alpes (Marseille - Briançon)	F7	CPER Provence-Alpes Côte d'Azur 2007-2013 : modernisation jusqu'à Manosque en cours
Ligne ferroviaire Nice-Digne	/	Ligne ferroviaire Nice-Digne	F8	CPER Provence-Alpes Côte d'Azur 2007-2013 : modernisation
Ligne ferroviaire Nice-Digne	/	Etoile ferroviaire de Veynes	F9	rapport du CGEDD de janvier 2012

L'accessibilité et les grandes liaisons internes au massif : Le renforcement et la sécurisation du réseau routier				
SIMA version 2006	**SNIT (projet consolidé d'octobre 2011)**	**SIMA version soumise à consultation - octobre 2012**	**Numéro de projets**	**Commentaires**
Tranchée couverte sous le Montgenèvre et tunnel routier de Clavière	/	/	/	
/	/	Amélioration de la D1091 (ex-RN91)	R1	
/	/	Amélioration de RN90	R2	
Modernisation et aménagement de la liaison entre A51 et Digne-les-Bains	Fiche ROU6 : Accès à Digne-les-Bains par la RN85	Modernisation et aménagement de la liaison entre A51 et Digne-les-Bains	R3	
Prolongement de l'A51 depuis le sud de Gap vers l'Est de Gap…	Enjeux d'équité territoriale et de désenclavement n°5 A51 Sud - Est de Gap	Prolongement de l'A51 depuis le sud de Gap vers l'Est de Gap…	R4	
…et jusqu'à la RN85 au nord de Gap	/	…et jusqu'à la RN85 au nord de Gap	R5	la jonction nord de Gap vers la RN85 n'est pas dans le projet de SNIT
Amélioration de la liaison entre Gap et Grenoble	Enjeux d'équité territoriale et de désenclavement n°5 A51 Sud - Est de Gap, qui doit s'accompagner d'une importante modernisation de la RN85 entre Gap et Grenoble	Amélioration de la liaison entre Gap et Grenoble	R6	
Liaison Grenoble - Sisteron via amélioration de la RN75	/	/	/	

VERSION APPROUVÉE PAR LES REGIONS