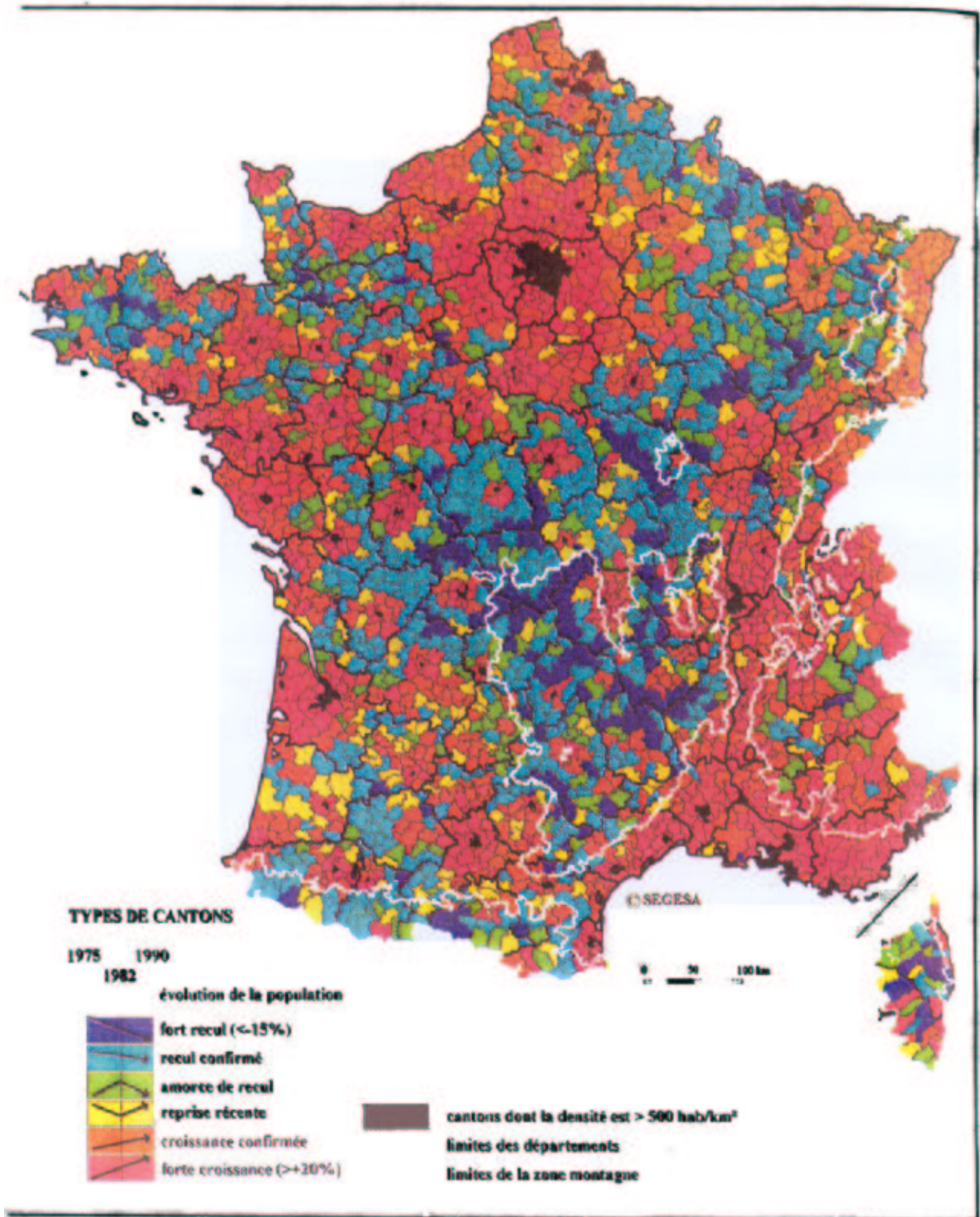
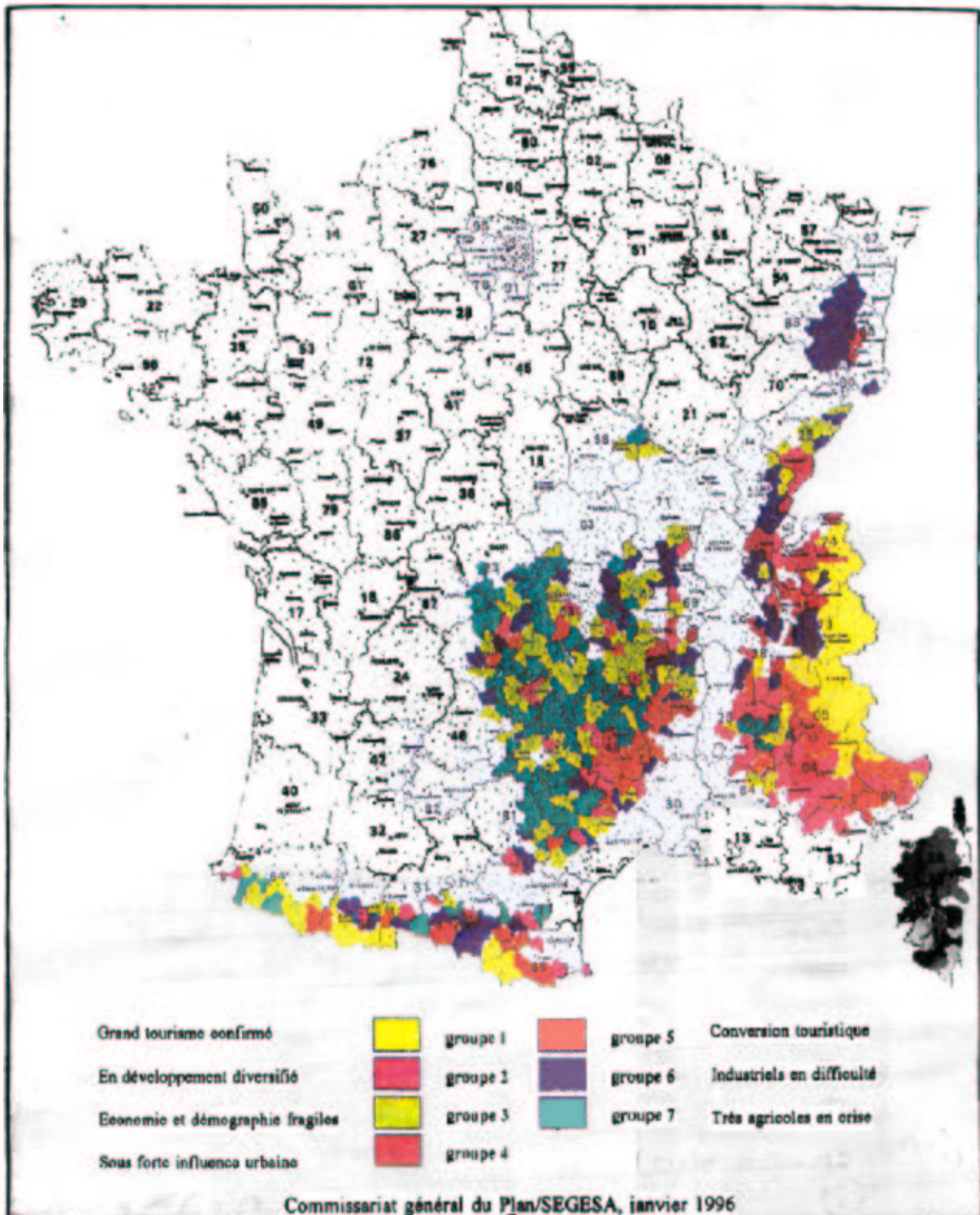


L'évolution démographique des cantons de montagne dans le cadre national (SEGESA)



Diversité des zones de montagne françaises Typologie réalisée à partir de caractéristiques de situation et d'évolution socio-économiques des cantons



jusqu'à cinq (tectoniques et atmosphériques) qui ont généré des modes de prévention spécifiques (en particulier politique R.T.M.) à adapter en permanence

- production agricole et forestière : l'agriculture de montagne à dominante d'élevage offre une « densité » de produits de qualité, liés à une bonne gestion des terroirs, tout à fait remarquable (par ex 15 A.O.C. fromagères sur 32 sont en montagne). Ce qui était handicap du fait de moindre productivité peut devenir atout. Il reste que difficultés naturelles, rareté de l'espace agricole utilisable, système d'élevage relativement moins aidé que le système céréalier restent des handicaps lourds.

La forêt très productive de moyenne montagne humide, la forêt de protection de la haute montagne, et la forêt « à risques » de la montagne sèche sont très diverses et représentent 30 % environ de la surface forestière nationale (taux de boisement de 41 % pour les massifs contre 27 % au niveau national). Leur multifonctionnalité est reconnue.

Mais le territoire montagnard doit faire face à des menaces entre deux extrêmes :

- soit son territoire fragile, devenu très attractif, devient surdensifié, ce qui génère à la fois risque de catastrophe et de banalisation (urbanisation, transport) et de perte de la culture montagnarde. Un risque supplémentaire est celui d'une réglementation des activités et des milieux qui peut être une atteinte à l'esprit de liberté et de responsabilité propre à la montagne.
- soit son territoire fragile n'a plus de projet et se désertifie, ce qui accroît aussi le risque naturel, le milieu n'étant plus surveillé. Le territoire se marginalise socialement.

Orientations de l'État

La France n'est pas un pays de culture montagnarde, même si elle possède une part importante de l'espace de montagne européen. (25 % de l'Arc alpin par ex). Aussi, contrairement à d'autres pays, c'est, en France, l'Etat qui a eu, historiquement, l'initiative d'une politique spécifique à la montagne depuis plus d'un siècle (RTM, Parcs, ISM, Plan neige, Commissariats de massif, loi montagne de 1985). Ces politiques, évaluées par le Commissariat Général au Plan, sont suivies par les institutions propres à la montagne (Conseil national, comité de massif, Administrations). Elles délimitent un territoire de montagne, reconnaissent une valeur « d'intérêt national » à l'agriculture, la forêt, les espèces remarquables de montagne, et prévoient des procédures et moyens financiers spécifiques.

Au regard du S.S.C.E.N.R., les territoires montagnards spécifiques sont reconnus par l'Etat :

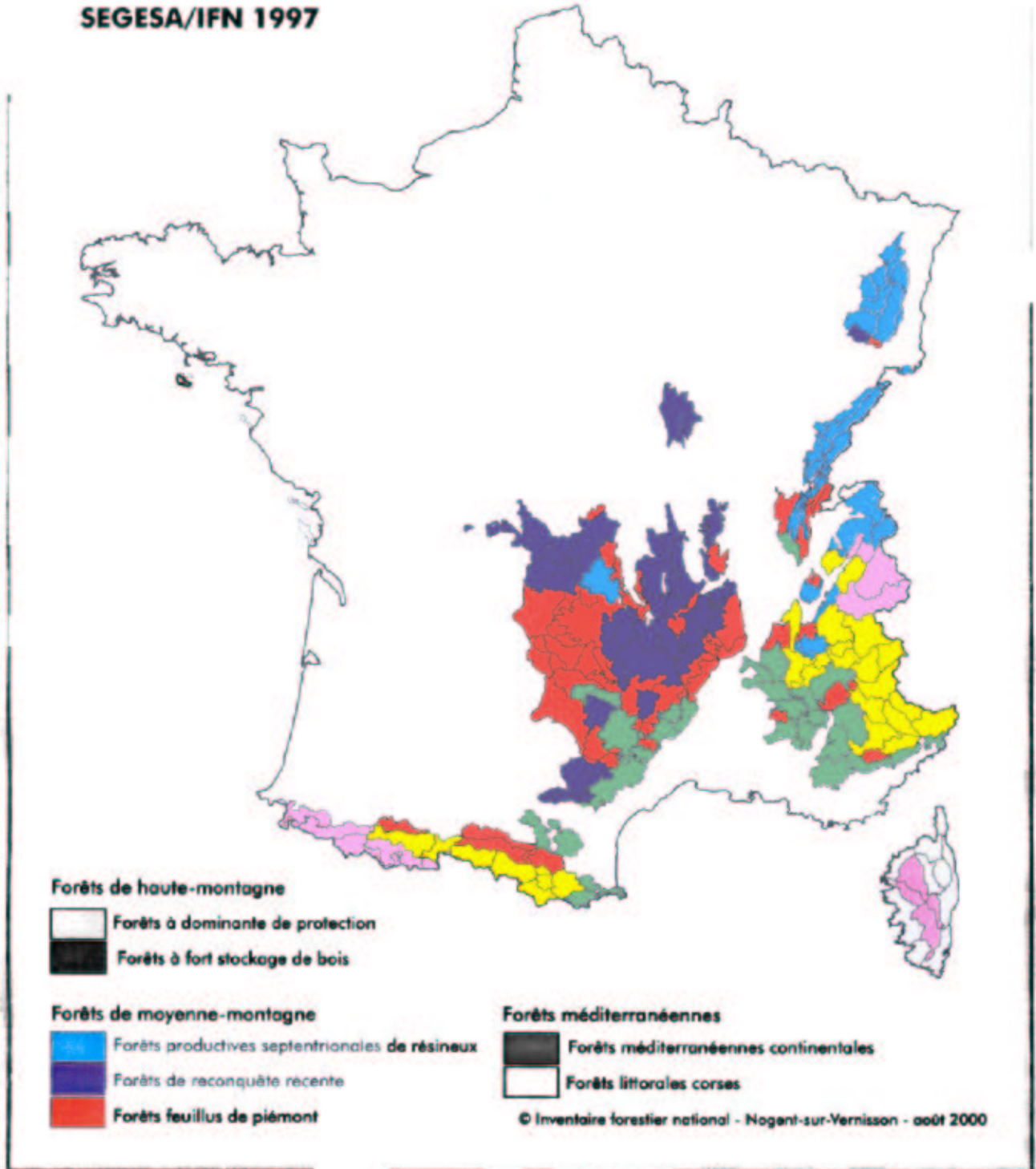
- comme étant des territoires « signal » des évolutions climatiques et des écosystèmes (glacier, remontée de la végétation), entre lesquels doivent être maintenus des couloirs écologiques ;
- comme devant faire l'objet d'un nouveau contrat avec la Société :

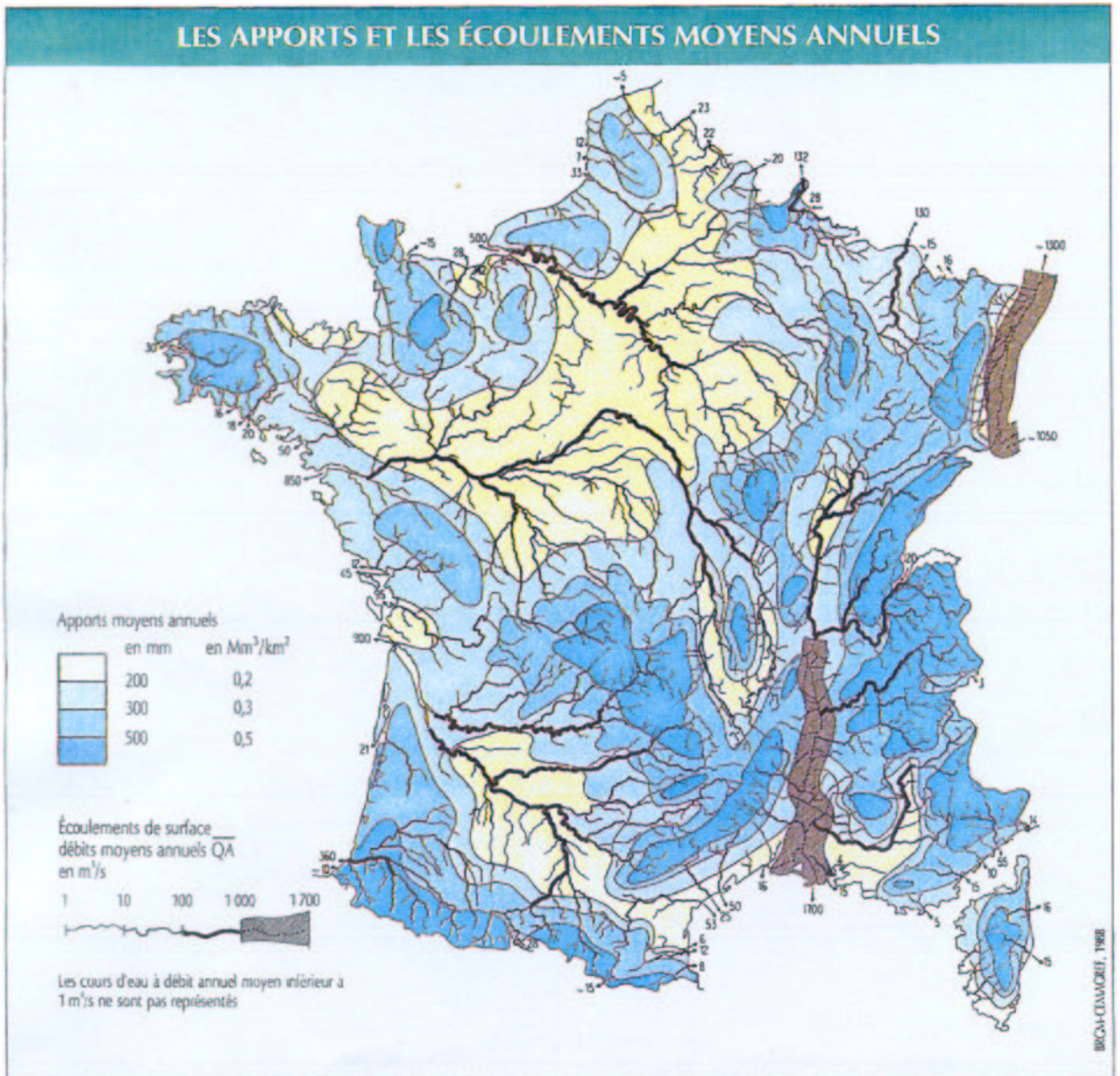
Les notions de handicap et de solidarité nationale, inspiratrices des politiques publiques en montagne, doivent être complétés par celles de services rendus à la Collectivité nationale et européenne.

Le concept de protection/développement et de partage de l'espace a atteint ses limites (aujourd'hui 30 % du territoire montagnard fait l'objet de protection réglementaire contre 6 % au niveau national). Les approches contractuelles de cogestion pour des objectifs précis doivent se développer.

Typologie régionale des forêts de montagne

SEGESA/IFN 1997





Ces approches contractuelles doivent prendre en compte :

- les conditions socio-économiques de vie et de développement des populations résidentes
- les conditions d'entretien des milieux et de maintien de la fonction écologique,
- les conditions d'accueil des populations extérieures,
- les conditions de sécurité.

Enfin les massifs français sont souvent frontaliers, leurs écosystèmes et leurs traditions franchissent les frontières : ils sont donc un enjeu de coopération européenne et internationale. Des accords internationaux sont à respecter (Convention Alpine, Charte européenne des régions de montagne...). Le savoir-faire français est reconnu et doit être promu.

Le franchissement des zones de montagne génère un trafic routier de plus en plus de problèmes de sécurité, de risques naturels, de pollutions et de nuisances qui affectent les vallées. Actuellement, le volume de poids lourds (PL) franchissant annuellement les grands cols pyrénéens ou alpins est de 35 milliards de tonnes km de fret par an, ce qui représente environ 20 000 PL jours, chiffre qui pourrait atteindre, sans intervention, 45 000 PL jour. Tous les massifs sont traités dans le cadre d'accords internationaux ou de groupes de travail spécifiques ayant pour objet de trouver des solutions alternatives à la construction d'infrastructures routières. La France a signé la Convention alpine qui prévoit la modération du trafic automobile et le redéploiement au profit du ferroviaire et du maritime des trafics de voyageurs comme de marchandises. Le protocole transport qui doit être signé prochainement interdira toute nouvelle infrastructure routière à grand débit pour le trafic transalpin, n'ayant pas été adoptée au moment de la ratification du protocole.

Mise en œuvre

La montagne française paraît dotée des moyens législatifs et réglementaires suffisants (loi montagne). Deux axes d'efforts sont à poursuivre : la modernisation des outils spécifiques, (y compris les précédents), et l'adaptation des textes généraux aux conditions montagnardes.

Les moyens d'observations et de recherche propres à la montagne doivent être sauvegardés et développés (pour la fonction de « territoire signal » en particulier).

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

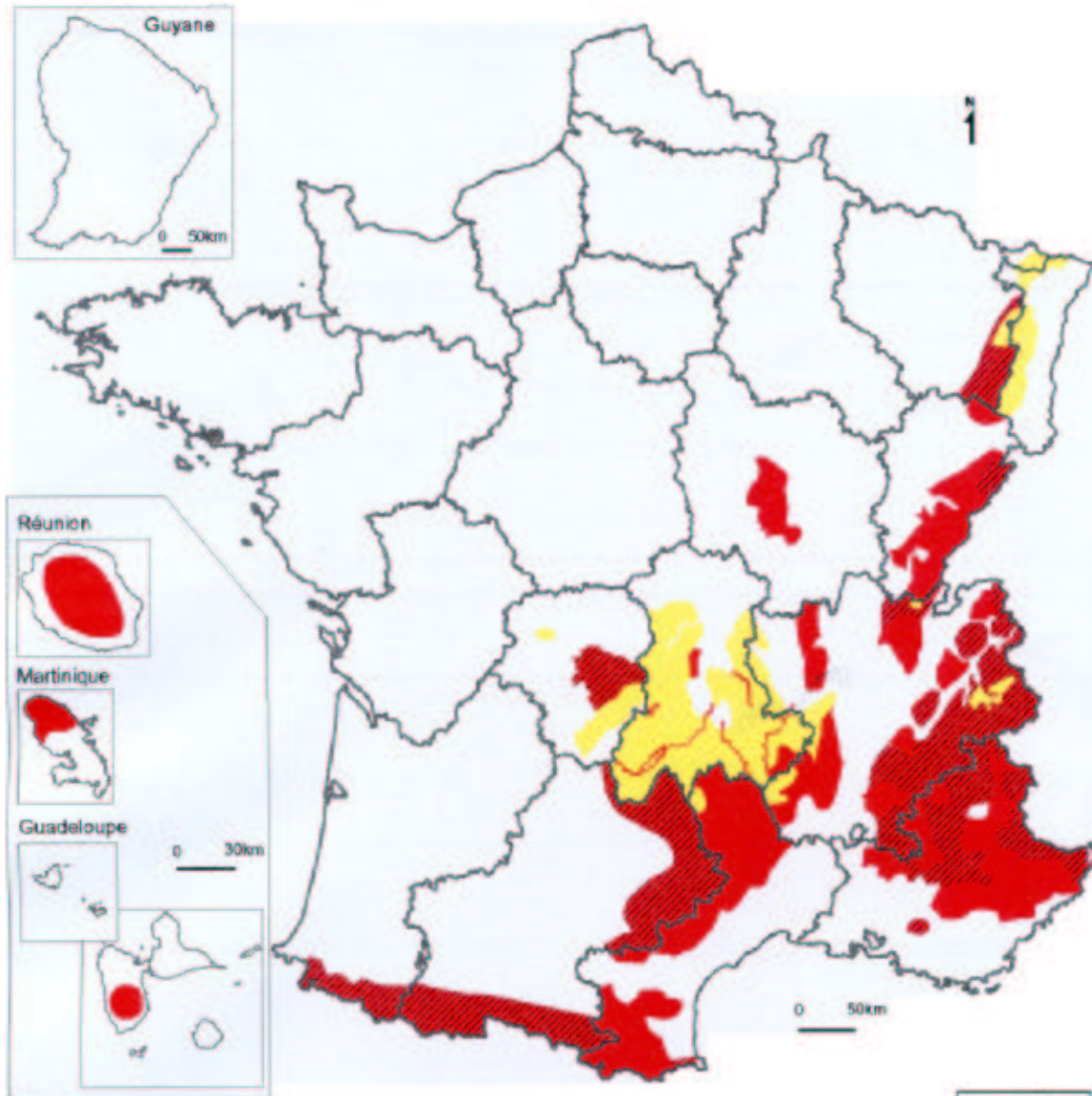
Le schéma doit être l'occasion de mettre en œuvre les orientations sectorielles figurant soit dans les recommandations de l'évaluation des politiques publiques montagne du Commissariat général au Plan (98), soit dans les rapports spécifiques récents. L'attention est attirée sur trois de ces recommandations :




- la révision des actions de sécurité en Montagne mise en œuvre de la suite de la mission Saunier 1970 (cf rapports Cgpc/Mise pour le ministère de l'environnement 99 et 2000),
- la mise en œuvre d'une politique vigoureuse en faveur du tourisme en moyenne montagne (cf rapport Cgpc/Mise pour le Secrétariat d'Etat au Tourisme juin 2000),
- la relance d'une politique agri-environnementale adaptée.

Les actions internationales des institutions montagne doivent être coordonnées et mobilisées dans la perspective de l'année montagne 2002 de l'ONU. Le premier Forum mondial de la montagne organisé en 2000 par l'Association nationale des élus de montagne (ANEM) doit être à cet égard valorisé.

SSCENR - Analyse des contributions des services de l'Etat en région
Caractéristiques des territoires dans chaque région

Enjeu zones montagneuses Objectifs de prévention des risques naturels



-  objectifs de prévention des risques naturels signalés
-  autres territoires de montagne
-  tendances à l'augmentation de la vulnérabilité aux risques naturels signalés

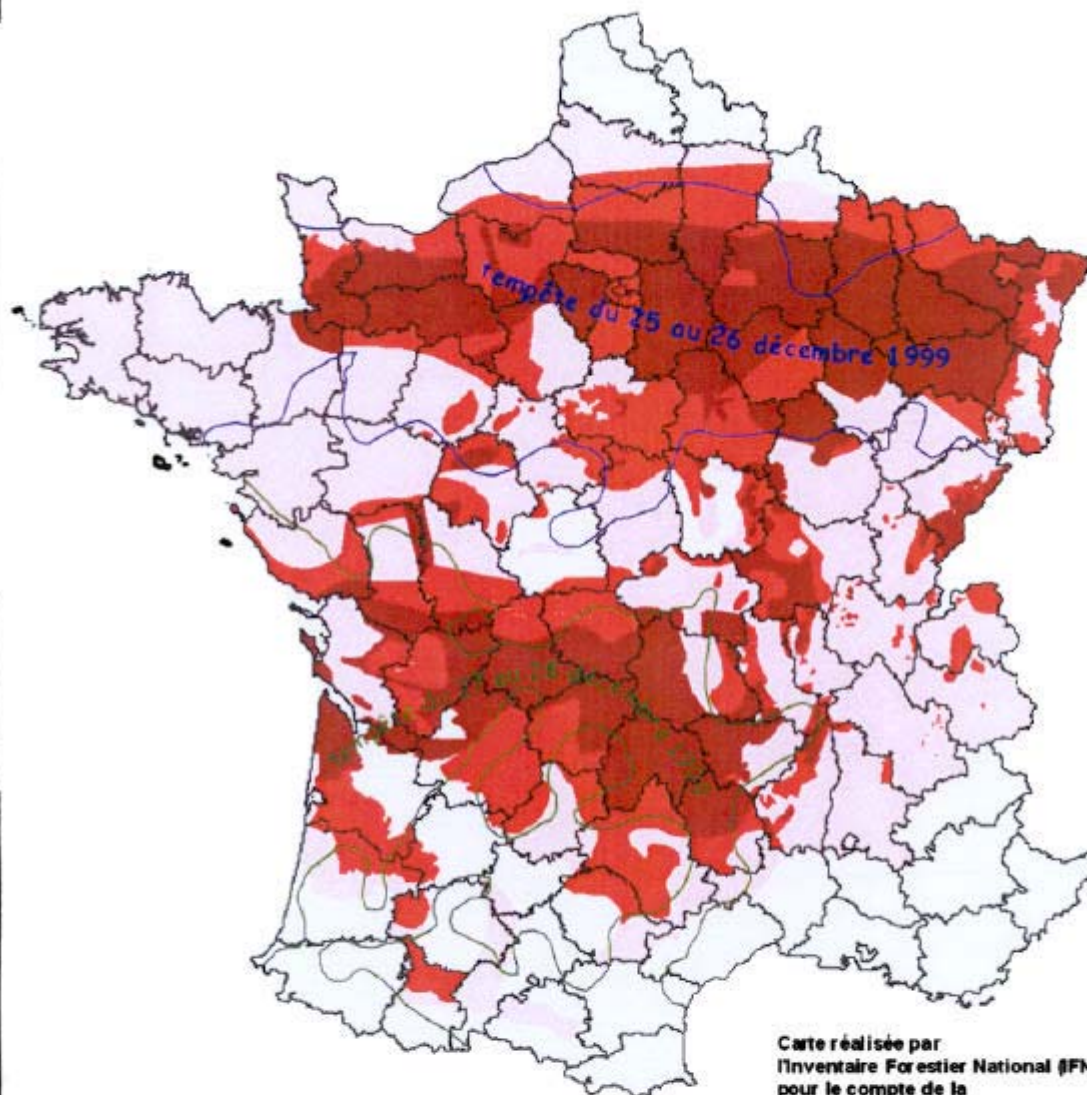
Les territoires représentés sont les territoires de montagne. Parmi ces territoires, la carte distingue ceux pour lesquels des objectifs de prévention des risques naturels ont été signalés. Ils sont mis en relation avec des tendances à l'augmentation de la vulnérabilité aux risques naturels.




mise à jour le 9 novembre 2000

Source : base de données territoriale
D'Antilles outre-mer - Carosol - DTM (septembre 2000)

Estimation des dégâts après les tempêtes de décembre 1999



-  dégâts diffus
-  dégâts sévères
-  dégâts massifs

 limites des vents de 120km/h
(source : météo-france)

Carte réalisée par
l'Inventaire Forestier National (IFN),
pour le compte de la
Direction de l'Espace Rural et
de la Forêt (DERF),
présentant les zonages de dégâts
forestiers fournis par les Services
Régionaux de la Forêt et du Bois
(SRFB) pour les départements
concernés.

pas de dégâts : dégâts inexistantes ou non significatifs
dégâts diffus : essentiellement destruction dispersée d'arbres isolés ou de petits groupes d'arbres (moins de 5 ares)
dégâts sévères : présence significative de surfaces détruites de plus de 5 ares, mais rareté de destructions de plus de 4 ha
dégâts massifs : présence significative de surfaces détruites de plus de 4 ha

© Inventaire forestier national - Nogent-sur-Vernisson - août 2000

2.3.9. Gestion durable des forêts après la tempête de la fin 1999

Problématique

Les tempêtes de l'hiver 1999 ont mis en lumière, et confirmé, la vulnérabilité des forêts à des vents violents. Exceptionnelles en intensité et aussi en étendue, elles n'en ont pas moins souligné la nécessité de réfléchir sur les moyens de diminuer la sensibilité au vent des peuplements forestiers.

L'importance des dégâts forestiers est à relier pour partie à l'évolution de la forêt française : doublement de sa surface en deux siècles et évolution des modes sylvicoles. Les volumes sur pied ont fortement augmenté (+15% de 1980 à 1992) en raison de la montée en puissance des reboisements réalisés à partir de 1946 avec le concours du fonds forestier national. L'insuffisance relative de certaines opérations sylvicoles, dépressages et éclaircies, dans de nombreux cas peu rentables faute de débouchés et le vieillissement de certaines forêts contribuent à cette fragilité .

Les 300.000 hectares totalement détruits et les centaines de milliers d'hectares gravement endommagés, constituent une occasion de faire évoluer la forêt métropolitaine vers des peuplements encore plus stables.

Enfin cette catastrophe justifie une approche permanente de la gestion forestière intégrant, dans les documents d'aménagement et les plans simples de gestion, l'ensemble des risques qui, outre le vent, pèsent sur le patrimoine forestier (incendies, parasites, gibiers).

Orientations de l'Etat

La politique de l'Etat, à travers les aides mises en place, devra inciter les propriétaires forestiers, publics ou privés, à s'engager dans les voies suivantes :

A court terme, le nettoyage des parcelles dévastées doit être effectué dès que possible : outre la limitation des risques corollaires d'insécurité publique, d'incendies et phytosanitaires, il contribuera à préparer la phase de reconstitution.

A court et moyen terme, et dans une perspective de long terme, l'aide à la reconstitution de l'essentiel des peuplements endommagés sera subordonnée à l'observance de recommandations techniques, en fonction des objectifs qui seront fixés. Ceux-ci devront prendre en compte, dans une logique de territoire, non seulement l'ensemble des dimensions économiques et environnementales, mais aussi les attentes sociales. On peut estimer que cette reconstitution demandera une dizaine d'années.

La recherche forestière sera infléchie pour évaluer les paramètres mettant en cause la stabilité des peuplements forestiers.

Mise en œuvre

A partir des objectifs et diagnostics fixés au niveau des territoires, [*petites régions forestières ou territoires objets de chartes de territoire forestier en cohérence avec les orientations régionales forestières*], la région administrative constitue, à l'intérieur d'un cadre d'action national, le niveau le plus pertinent pour formuler les programmes de reconstitution et décider des moyens correspondants à mettre en œuvre.

[La prise en compte des risques incendies et phytosanitaires ainsi que la nécessaire régulation des populations d'ongulés décidées au niveau départemental nécessitent une harmonisation régionale].

Les itinéraires techniques – régénération naturelle et/ou plantation, choix des essences, mesures environnementales, etc. – pourront être affinés au fur et à mesure de l'arrivée des résultats des analyses complexes menées sur les tempêtes de décembre 1999.

A l'image des mesures déjà prises par le gouvernement, au titre du Plan national « Chablis » dans les semaines qui ont suivi les tempêtes, celles qui seront prises au long des années nécessaires à la reconstitution de la forêt s'inscriront dans une approche de gestion durable, conformément aux orientations régionales forestières mises en place au niveau local et approuvées par le Ministère de l'agriculture et de la Pêche.

Les services forestiers de la DDAF, en collaboration avec les centres régionaux de la propriété forestière (CRPF), poursuivront le suivi des plans simples de gestion et l'ONF celui des plans d'aménagement.

La démarche de retour d'expérience, entreprise après ces tempêtes, déjà pleine d'enseignements, permettra d'assurer une meilleure communication vers les partenaires concernés et le public.

3^{ème} partie – Mise en œuvre, suivi et évaluation

Dès lors qu'il sera adopté, après consultation des acteurs concernés, le SSCENR constituera la référence de l'Etat pour son action en ces domaines, complété par les documents d'orientation établis par les DIREN, les DRAF et par les schémas régionaux. Il servira de base à ses services, par exemple, pour l'élaboration des contrats de pays, ou ceux d'agglomération lorsque l'espace rural est aussi concerné. Plus généralement, les services de l'Etat s'assureront que ses orientations sont prises en compte dans l'ensemble des schémas et interventions publiques, non seulement pour ceux dont il en a directement la charge, mais aussi quand il participe à leur élaboration en tant que régulateur ou "d'avocat des générations futures".

3.1. *Mise en œuvre du schéma*

Comme les autres schémas de services collectifs, le SSCENR s'impose aux services de l'Etat et constitue une référence dans l'élaboration des documents contractuels conclus avec les collectivités territoriales ou les agents économiques. Dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme et tout en respectant la nature du porteur à la connaissance, le préfet donnera aux collectivités territoriales des éléments de références issus du contenu du Schéma.

D'ores et déjà, les contributions régionales ont été utilisées pour l'élaboration du PDRN et constituent une référence dans l'élaboration des CTE. L'identification de services, pour partie non marchands, rendus par les territoires, constitue une base essentielle à la mise en œuvre concrète de la LOA du 9 juillet 1999.

Par ailleurs, les profils environnementaux des documents uniques de programmation, élaborés par les services de l'Etat en région en liaison étroite avec les collectivités territoriales, ont largement bénéficié des travaux effectués pour le SSCENR. L'attribution pérenne des fonds européens devrait donc être en partie conditionnée par la mise en œuvre de mesures pertinentes pour les territoires, au sens du schéma.

De manière encore plus systématique, le SSCENR devra guider la rédaction des volets territoriaux des contrats de plan Etat-Région : contrats de pays et contrats d'agglomération. Par exemple, la maîtrise de la péri-urbanisation, orientation générale fortement soulignée par le projet de loi pour la solidarité et le renouvellement urbains, constituera un impératif lorsque le schéma aura identifié des enjeux importants à proximité d'une zone actuellement urbanisée. De même, la restauration des zones humides, la gestion des conflits d'usages dans les corridors fluviaux devront, lorsqu'elles correspondent à des exigences fortes, être au centre des volets territoriaux des CPER.

Si le SSCNER n'est pas prescriptif en lui-même, il offre l'avantage de présenter dans un document unique les politiques de l'Etat vis-à-vis des différents territoires. Il renforce ainsi l'applicabilité des dispositifs de protection tout en les faisant apparaître comme des éléments indissociables d'un processus de valorisation et de développement durable.

3.2. *Suivi du schéma*

Le SSCENR présente, pour chacune des unités du territoire national, un état des services rendus (fonctions), les tendances constatées (amélioration, dégradation, etc..), les objectifs à atteindre et les mesures à prendre.

Tous les territoires considérés sont multifonctionnels et appellent des mesures adaptées à chacune de leurs fonctions, ces mesures devant être conçues à la fois en fonction de leur efficacité et de leur neutralité - ou de leur impact positif - à l'égard des autres fonctions.

C'est cette multifonctionnalité et cette nécessaire conciliation des mesures à engager que met particulièrement en lumière le SSCENR.

Le suivi de ce schéma suppose également qu'aient été bien établies pour chaque unité du territoire national l'étendue de la multifonctionnalité et les mesures prioritaires à engager et qu'un ensemble d'indicateurs soit mis en place :

Etendue de la multifonctionnalité :

La carte ci-jointe a permis de caractériser les territoires selon la diversité des services qu'ils rendent ou devraient assurer.

Au-delà des divergences de vue qui peuvent exister aujourd'hui sur les fonctions à mettre en exergue et qui expliquent en partie la difficulté à rendre homogènes les contributions régionales et compatibles les orientations nationales et régionales, l'importance d'un territoire au regard de telle ou telle fonction peut effectivement varier avec le temps : un suivi attentif doit être assuré, qui permettra d'enregistrer les nécessaires évolutions du schéma.

Fixation des mesures prioritaires :

Cette détermination revient à établir une hiérarchie des priorités en ce qui concerne les fonctions elles-mêmes du territoire considéré, notamment lorsqu'il est concerné par les enjeux stratégiques nationaux. Selon les résultats obtenus et les problèmes ou enjeux qui sont susceptibles d'émerger ou de gagner en intensité, cette hiérarchie des priorités peut évoluer avec le temps. Là encore, il sera nécessaire d'intégrer cette évolution et d'adapter le schéma en conséquence.

Le suivi du schéma passe également par la mise en place d'indicateurs de développement durable :

Prévus par le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, ces indicateurs rendront compte, en particulier, de l'évolution des espaces naturels et ruraux les plus importants au regard des enjeux stratégiques nationaux présentés en deuxième partie (point 2.3). Ces indicateurs seront élaborés sur la base des travaux en cours aux niveaux national et européen.

Dans chaque région, la CRADT sera appelée à examiner les résultats des indicateurs appliqués aux espaces naturels et ruraux. A partir des évolutions révélées par ces indicateurs, la CRADT pourra proposer des recommandations de mesures correctrices visant à l'amélioration de ces évolutions.

Dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme, les éléments de référence issus du schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux orienteront le contenu des « porter à connaissance » établis par le préfet.

3.3. Articulation du schéma avec les autres schémas de services collectifs

Si le SSCENR identifie plusieurs des services rendus par les différents territoires et doit assurer leur conciliation, il doit également être confronté aux autres services collectifs :

(transports, production d'énergie, culture, sport, etc.), définis et planifiés dans d'autres schémas.

Si le SSCENR ne peut à lui seul proscrire, par exemple, un projet d'infrastructure, il permet en revanche aux maîtres d'ouvrage de prendre conscience de l'extrême difficulté qu'il y aura à réaliser des projets lourds dans certains territoires ou types de territoires particulièrement fragiles ou dont l'importance est cruciale au regard de certains enjeux : ainsi la poursuite de l'artificialisation des sols dans les vallées alluviales apparaît-elle de plus en plus problématique !

Là encore, la présentation synthétique des atouts et des contraintes des différents territoires aide à la planification des équipements dans chaque secteur d'activité.

3.4. Evaluation du schéma

Le suivi attentif de l'évolution des territoires au regard de leurs différentes fonctions permettra d'apprécier l'impact, la pertinence et la validité des outils utilisés, qu'il s'agisse de mesures particulières à un territoire ou à une catégorie de territoires ou de politiques d'ensemble.

De ce point de vue aussi, l'existence d'un document synthétique et régulièrement actualisé sera particulièrement précieuse.

Dès lors que le dispositif d'évaluation sera en place, le SSCENR pourra aussi constituer un outil d'aide à la décision aux différents niveaux de l'action publique mais aussi pour les acteurs privés.

Ainsi, la politique agricole et la politique urbaine, que des lois récentes ou en cours d'examen entendent fonder sur une logique de développement durable, en rupture avec les orientations en vigueur pendant plusieurs décennies, devront être renforcées et/ou corrigées si le suivi du SSCENR ne traduit pas une inflexion significative des tendances inquiétantes que l'on constate dans une partie des territoires.