



PATRIMOINE NATUREL DE LA MONTAGNE : CONCILIER PROTECTION ET DÉVELOPPEMENT

*Commission du développement durable, des infrastructures,
de l'équipement et de l'aménagement du territoire*

**Rapport d'information n° 384 (2013-2014) présenté par
Hélène Masson-Maret (UMP – Alpes-Maritimes) et André Vairetto (SOC – Savoie)**

► Le patrimoine naturel de la montagne, en dépit de l'impression de solidité immuable dégagée par les paysages et reliefs d'altitude, est en fait fragile, et sera particulièrement sensible aux effets du changement climatique. L'emblématique « loi montagne » du 9 janvier 1985, par son souci de concilier le développement et la protection de la montagne, apparaît aujourd'hui comme un texte précurseur du développement durable, plus de vingt ans avant le « Grenelle de l'environnement » et les textes législatifs qui en sont issus.

Le rapport d'information sur la protection et la mise en valeur du patrimoine naturel de la montagne, présenté par deux sénateurs issus de départements dont l'essentiel du territoire se trouve en zone de montagne, s'est alimenté des auditions d'une soixantaine de personnes, toutes qualifiées pour apporter leur expertise à l'éclairage des problématiques propres à la montagne. Le rapport s'intéresse, au premier chef, à l'environnement de la montagne dans un contexte de changement climatique, aux risques naturels qui lui sont spécifiques et à l'inventaire des multiples outils qui en assurent la protection. Il étend sa réflexion à l'agriculture et à la forêt de montagne, qui sont des parties intégrantes de ce patrimoine, ainsi qu'à la problématique de l'eau, particulièrement abondante en montagne. Enfin, il évoque le tourisme de montagne, activité économique se fondant très directement sur la mise en valeur de ce patrimoine naturel, en raison de la beauté de ses paysages et de l'étendue de ses espaces de loisirs.

Le rapport d'information ne prétend pas à l'exhaustivité, mais donne des « coups de projecteurs » sur certains aspects, plus particulièrement dignes d'intérêt, de chacun de ces différents thèmes. Il formule 53 propositions susceptibles d'inspirer le législateur pour les mesures et réformes à mettre en œuvre dans le but de préserver et dynamiser le patrimoine naturel de la montagne. Ces propositions s'efforcent de conserver un caractère concret et opérationnel, sans perdre de vue les objectifs stratégiques plus larges.

I. Un environnement d'altitude à la fois fragile et exigeant

► **PROPOSITION 1.-** Compte tenu des baisses récurrentes enregistrées, maintenir les crédits alloués à l'ONF pour la restauration des terrains en montagne (RTM), a minima, au niveau de ceux déjà alloués.

► **PROPOSITION 2.-** Réexaminer le principe des « zones jaunes » (déterminées en fonction du risque tricentennal d'avalanche) en conservant l'aléa centennal de référence actuel.

► **PROPOSITION 3.-** Encourager, par le dialogue local, une définition davantage collective, participative et partenariale des risques acceptables sur les territoires de montagne, dans une approche soutenable à la fois pour l'État et pour les collectivités.

► **PROPOSITION 4.-** Compléter la carte d'aléas des PPRN par des scénarios de risques plus explicites et détaillés, associés à des seuils d'alerte ainsi qu'à des mesures concrètes à prendre pour la mise en sécurité des personnes.

► **PROPOSITION 5.-** Permettre des choix d'aménagements intercommunaux à partir d'une définition élargie des périmètres d'étude des PPRN mieux adaptée pour une utilisation à l'échelle intercommunale.

► **PROPOSITION 6.-** Favoriser le transfert de connaissances, de méthodes et d'outils, de la recherche scientifique vers la gestion opérationnelle des risques.

II. Des outils de protection du patrimoine naturel montagnard multiples et efficaces

- ▶ **PROPOSITION 7.-** Au sein de la Trame verte et bleue, identifier dans les territoires de montagne des zones « mixtes », susceptibles d'être considérées à la fois comme réservoirs de biodiversité et comme corridors de circulation.
- ▶ **PROPOSITION 8.-** Recourir aux financements communautaires complémentaires prévus dans le cadre de la politique agricole commune, en généralisant dans les sites Natura 2000 les « mesures agroenvironnementales territorialisées ».
- ▶ **PROPOSITION 9.-** Inciter les structures intercommunales à réaliser des atlas communaux de la biodiversité, afin de faire connaître la richesse de la faune et la flore à protéger.
- ▶ **PROPOSITION 10.-** Rétablir la compensation intégrale par l'État des pertes de recettes de taxe sur le foncier non bâti subies par les communes au titre de l'exonération des terrains situés en zone Natura 2000.
- ▶ **PROPOSITION 11.-** Étendre la majoration de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en fonction des surfaces de la commune situées dans un parc national, à toutes les autres formes réglementaires d'espaces protégés.
- ▶ **PROPOSITION 12.-** Pour permettre l'adoption de la réglementation des cœurs de parc, même en cas de rejet des chartes par une majorité des communes des aires d'adhésion, dissocier juridiquement les cœurs de parc des aires d'adhésion.
- ▶ **PROPOSITION 13.-** Rendre possible un recrutement local des gardes des parcs nationaux par un système de validation des acquis d'expériences.
- ▶ **PROPOSITION 14.-** Offrir aux gardes des parcs nationaux une formation d'adaptation à l'emploi prenant en compte les nécessités du développement local, ainsi que l'écoute des populations et des élus.
- ▶ **PROPOSITION 15.-** Considérer, de manière systématique, les parcs naturels régionaux comme des réserves de biodiversité dans la Trame verte et bleue.
- ▶ **PROPOSITION 16.-** Pour les communes adhérentes d'un parc naturel régional, rendre obligatoire d'intégrer dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) de leur plan local d'urbanisme (PLU), les préconisations de la charte et du plan du parc.

III. L'humanisation de l'environnement montagnard par l'agriculture

- ▶ **PROPOSITION 17.-** Dans la mise en œuvre des règles d'urbanisme visant à freiner la consommation des terres agricoles en montagne, tenir compte du fait que les différentes parcelles de terrain présentent des qualités agronomiques inégales.
- ▶ **PROPOSITION 18.-** Fonder les aides sur le nombre d'actifs dans l'exploitation, plutôt que sur celui d'hectares.
- ▶ **PROPOSITION 19.-** Relever, voire supprimer, les plafonds des aides pour la modernisation des bâtiments d'élevage en montagne.
- ▶ **PROPOSITION 20.-** Renforcer le caractère progressif des contrats d'installation pour les « hors cadres familiaux », c'est-à-dire les personnes souhaitant s'installer comme agriculteurs qui ne s'inscrivent pas dans une tradition familiale.
- ▶ **PROPOSITION 21.-** Élargir l'assiette du droit de préemption des SAFER aux espaces « intermédiaires » sylvo-pastoraux.
- ▶ **PROPOSITION 22.-** Réviser les normes européennes applicables à l'équarrissage, de manière à aider les vautours et les gypaètes à reprendre leurs habitudes alimentaires de charognards.
- ▶ **PROPOSITION 23.-** Réintégrer le loup dans l'annexe III de la Convention de Berne, pour faire de la population lupine une « espèce protégée simple ».
- ▶ **PROPOSITION 24.-** Exiger le strict respect des règles posant le principe d'une concertation préalablement à la réintroduction d'espèces menacées d'extinction.
- ▶ **PROPOSITION 25.-** Poursuivre, jusqu'à son adoption définitive, la discussion au Parlement de la proposition de loi visant à créer des zones de protection renforcée contre le loup adoptée par le Sénat le 30 janvier 2013.

► **PROPOSITION 26.**- Prendre des mesures efficaces dans le cadre d'une réglementation appropriée, afin de permettre la régulation des loups par des prélèvements suffisants.

IV. La forêt de montagne : une ressource sous exploitée

► **PROPOSITION 27.**- Maintenir à un niveau suffisant les crédits budgétaires de l'ONF, afin de préserver sa capacité d'intervention dans les forêts de montagne.

► **PROPOSITION 28.**- Veiller à ce que le niveau des aides financées par le Fonds stratégique de la forêt et du bois tienne compte des surcoûts inhérents à l'exploitation de la forêt en montagne.

► **PROPOSITION 29.**- Avec les concours du Fonds stratégique de la forêt et du bois, mettre en place un dispositif d'aide à l'installation des « jeunes forestiers ».

► **PROPOSITION 30.**- Étudier un recouvrement quinquennal de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, dont pourraient être exonérés les propriétaires acceptant d'exploiter effectivement leur forêt ou de la mettre en gestion.

► **PROPOSITION 31.**- Mettre en place des plans d'approvisionnement territoriaux forestiers de massif, à l'échelle de chaque vallée.

► **PROPOSITION 32.**- Généraliser le préfinancement, par des avances remboursables, des travaux d'exploitation dans les zones difficiles d'accès, notamment par câble.

► **PROPOSITION 33.**- Généraliser, dans le cadre d'une gestion au niveau des massifs, en associant tous les acteurs et en prenant en compte tous les usages de la forêt, des schémas de desserte par piste ou câble qui intègrent les contraintes environnementales.

► **PROPOSITION 34.**- Favoriser les démarches de labellisation du type « bois des Alpes » ou « bois de Chartreuse », afin de valoriser les qualités spécifiques du bois récolté en montagne.

V. L'eau en montagne : au-delà d'une abondance apparente, un risque réel de raréfaction

► **PROPOSITION 35.**- Imposer aux exploitants d'aménagements hydroélectriques de participer financièrement aux mesures préventives ou curatives permettant d'éviter les évolutions du lit du cours d'eau dans le tronçon « court-circuité » imputables à son aménagement et préjudiciables à l'intérêt général.

► **PROPOSITION 36.**- Imposer aux exploitants de centrales hydroélectriques de participer financièrement à l'entretien courant de la végétation du lit des cours d'eau au droit des tronçons « court-circuités » par les aménagements.

► **PROPOSITION 37.**- Améliorer la connaissance des étiages et des usages par une généralisation des observatoires locaux de la ressource en eau.

► **PROPOSITION 38.**- Utiliser les outils existants, du type schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE), pour assurer la cohérence des usages de l'eau, notamment au regard de la neige de culture.

► **PROPOSITION 39.**- S'assurer que les études d'impact prennent en compte tous les problèmes liés à l'environnement des retenues collinaires utilisées pour la neige de culture, notamment au regard des paysages, des périodes de remplissage, des espèces protégées et des zones humides.

VI. Le tourisme, mode privilégié de mise en valeur de l'environnement montagnard

► **PROPOSITION 40.**- Simplifier la procédure UTN pour les projets de moindre envergure, qui devraient être examinés au niveau du département et non plus du massif.

► **PROPOSITION 41.**- Évaluer les effets de la réforme de la procédure UTN par la loi de développement des territoires ruraux du 23 février 2005, notamment sur la cohérence d'ensemble des projets touristiques inscrits dans les différents SCoT couvrant un même massif.

► **PROPOSITION 42.**- Créer des observatoires départementaux sur le nombre et les caractéristiques des lits existants ou autorisés, dans la perspective de la définition d'une stratégie globale d'intervention.

- ▶ **PROPOSITION 43.**- Modifier le code de l'urbanisme pour créer une sous-catégorie « hébergements touristiques banalisés », tels que hôtels, clubs de vacances ou résidences de tourisme, afin de permettre aux communes de s'assurer de la pérennité de la destination marchande des lits touristiques.
- ▶ **PROPOSITION 44.**- Généraliser la mise en place, en mobilisant l'épargne locale, de sociétés foncières pour la réhabilitation de l'immobilier de loisirs.
- ▶ **PROPOSITION 45.**- Recourir à la procédure du bail à réhabilitation pour convaincre les propriétaires privés de rénover leurs biens dégradés.
- ▶ **PROPOSITION 46.**- Ouvrir aux communes la possibilité de moduler la taxe foncière en fonction du taux d'occupation, sur la saison, de chaque logement touristique.
- ▶ **PROPOSITION 47.**- Supprimer les incitations fiscales à l'investissement locatif dans l'immobilier de loisir neuf, et instaurer un dispositif fiscal incitant à la réhabilitation du parc locatif existant, sous la condition d'une obligation de mise en location d'une durée au moins égale à quinze ans.
- ▶ **PROPOSITION 48.**- Assurer au sein des écoles supérieures du professorat et de l'éducation une formation des enseignants aux classes de neige et classes de découverte.
- ▶ **PROPOSITION 49.**- Développer les échanges institutionnalisés entre collèges de ville et collèges de montagne.
- ▶ **PROPOSITION 50.**- Stabiliser les règles du calendrier scolaire, en faisant coïncider les vacances de printemps avec le mois d'avril.
- ▶ **PROPOSITION 51.**- Expérimenter les « zones de tranquillité » prévues par la convention alpine.
- ▶ **PROPOSITION 52.**- Faire bénéficier de la possibilité de déduire la TVA sur les travaux les employeurs, ou groupements d'employeurs, qui construisent des logements pour leurs saisonniers.
- ▶ **PROPOSITION 53.**- Encourager le développement des groupements d'employeurs dans le tourisme, susceptibles de mieux gérer les personnels et la saisonnalité, grâce à un dispositif de portabilité entre groupements des droits acquis par les saisonniers.



Hélène MASSON-MARET
Co-rapporteur
Sénateur des Alpes-Maritimes (*UMP*)



André VAIRETTO
Co-rapporteur
Sénateur de la Savoie (*Soc.*)
Président du groupe d'études
« Développement économique
de la montagne »

Le rapport est consultable à l'adresse suivante :
<http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-384-notice.html>