



**Comité de massif des Alpes**

**Schéma interrégional d'aménagement  
et de développement du massif des Alpes**

**- Etat des lieux en 2010 -**

**- Mars 2010 -**



# Le Schéma Interrégional de Massif des Alpes

- Etat des lieux en 2010 -



L'actualisation, en 2009, du titre II du Schéma Interrégional de Massif des Alpes fait ressortir quelques indications que l'on peut regrouper autour de quatre thèmes :

- 1 - Les évolutions socio-économiques
- 2 - La structuration du territoire et les politiques conduites par les collectivités
- 3 - La mise en œuvre des programmes de massif
- 4 - Les questions majeures à traiter à l'échelle du massif

## 1 - Les évolutions socio-économiques

---

### - Une attractivité renforcée en 2006 par rapport à 1999

En 1999 et 2006, de tous les massifs, ce sont les Alpes qui ont bénéficié de l'accroissement le plus important du nombre d'habitants, + 8,3 %, alors que la population française n'augmentait que de 5 %.

En 2006, la population du massif représente 4,2 % de la population française, contre 3,9 % en 1999, et 30,8 % de la population des massifs contre 30,2 % en 1999.

Le rythme de croissance démographique dans les Alpes demeure toujours au-dessus de la moyenne nationale. Cet accroissement correspond à un taux annuel moyen de 1,1 % (0,9 % entre 1999 et 2006), qui résulte d'un solde naturel de 0,4 % (identique à celui de la période précédente) et d'un solde migratoire de 0,7 % (contre + 0,5 % entre 1999 et 2006).

L'accroissement du solde migratoire traduit cette attractivité renforcée du massif.

### - L'amplification du mouvement de péri-urbanisation

Le massif a gagné 198 600 habitants entre 1999 et 2006. Les pôles urbains ont absorbé 38 % de cette croissance (+ 75 500 habitants). Le reste se répartit entre le périurbain (26 %, + 51 500 habitants) et les espaces ruraux et multipolarisés : 36 %, + 71 500 habitants). C'est donc un phénomène **d'étalement urbain** qui s'impose de plus en plus. Cette tendance est particulièrement repérable à la frange sud du massif, qui connaît un fort solde migratoire, et sur l'axe du Sillon Alpin.

### - Un dynamisme économique confirmé

Le dynamisme économique du massif, déjà mis en évidence en 1999, s'est confirmé en 2006.

#### ▪ Le massif alpin produit 4% de la richesse nationale

Le P.I.B. du Massif Alpin peut être évalué, en 2005, à 68 083 millions d'euros, soit 4 % du P.I.B. métropolitain. De fortes disparités départementales opposent celui du département de l'Isère au reste du territoire : l'écart avec le P.I.B. des Hautes-Alpes ou des Alpes de Haute-Provence est de 1 à 9,5.

Ramenées au produit par habitant ou au P.I.B. par emploi, ces disparités sont beaucoup plus faibles. L'écart n'est plus que 1,4 pour le P.I.B. par habitant entre la Savoie et les Alpes de Haute-Provence et de 1,3 pour le P.I.B. par emploi entre les Alpes-Maritimes et les Hautes-Alpes.

### ▪ **Un territoire toujours plus actif**

Le taux d'activité de la population âgée de 15 ans et plus a sensiblement augmenté sur la période 1999-2006, passant de 56,4 % à 58,8 %. Il est toujours supérieur au taux national, quels que soient la tranche d'âge ou le sexe retenus. Sur la période, la population active totale a augmenté de 12 % et la population active ayant un emploi de 15,1 %. La population active sans emploi a diminué de 12,2 %.

En 2006, 1 044 709 emplois sont recensés sur la zone de massif, 13,6 % de plus qu'en 1999 ; ce qui représente un taux annuel moyen de 1,9 % contre 1,5 % France entière. La part des emplois salariés n'a pas varié depuis 1999. La part relative des emplois à temps partiel a légèrement augmenté, passant de 18,9 % en 1999 à 19,5 % en 2006, taux qui reste supérieur au taux national.

La répartition des emplois par secteur d'activité se situe dans les évolutions nationales. Entre 1999 et 2006, la part des emplois est ainsi passée :

- dans l'agriculture de 3,4 % à 3 %
- dans l'industrie de 19,3 % à 16,3 %
- dans la construction de 6,7 % à 7,5 %
- dans le tertiaire de 70,7 % à 73,3 %

▪ Cette **dynamique économique qui se renforce** (avant la période de crise qui s'amorce à partir du 2<sup>ème</sup> semestre 2008) est alimentée, dans sa partie « économie concurrentielle », par la poursuite du développement du Sillon Alpin à partir du pôle grenoblois (forte croissance des cadres des fonctions métropolitaines) et par la forte croissance de l'économie résidentielle due à la croissance démographique (frange sud du massif) et à la bonne tenue des activités touristiques.

La période récente traduit une **consolidation des fondamentaux économiques** du massif mais aussi accentue **les diversités de situation** entre une partie nord qui dispose d'une forte capacité de développement endogène (autour du Sillon Alpin et du tourisme de montagne) et la partie sud dont l'essor démographique est très largement imputable à une fonction résidentielle alimentée par des pôles métropolitains extérieurs au massif (Nice, Marseille/Aix et la Vallée du Rhône).

## **2 - La structuration du territoire et les politiques conduites par les collectivités**

### **- Des espaces de projet davantage identifiés**

Les procédures contractuelles dessinent une **carte des « territoires »** qui constitue une **assise stable et solide** pour les politiques à venir d'aménagement et de développement.

La mise en œuvre de la politique des pays en PACA et la procédure des Contrats de Développement Durable Rhône-Alpes (CDDRA) ont contribué à l'émergence de ces territoires. Certains départements – et notamment la Savoie – par leurs propres politiques, ont encore renforcé ce niveau territorial tout à fait pertinent.

Les parcs naturels régionaux ont renouvelé leur charte et consolidé, voire accru, leurs périmètres. Les zones périphériques des parcs nationaux vont retrouver cette dimension d'espace de projet. Cela concerne une part importante de l'espace montagnard proprement dit.

## - Une coopération intercommunale peu ambitieuse

Quelques avancées sont constatées par rapport à 2006. Dans la partie montagneuse subsistent cependant des territoires peu portés sur une coopération intercommunale véritablement intégrée. Par ailleurs, le périmètre de l'intercommunalité recouvre souvent celui du canton qui s'avère de moins en moins pertinent pour optimiser les équipements et les services et porter de véritables actions de développement. Hors communauté d'agglomération, la taille moyenne des intercommunalités sur le massif est de 9 communes et de 9 000 habitants, en zone de montagne de 8 communes et de 8 000 habitants, et en zone de haute montagne de 5 communes et de 3 300 habitants. 255 communes du massif sont hors EPCI (340 000 habitants), dont 97 en zone de haute montagne.

Dans des territoires caractérisés par des communes de faible dimension, la mutualisation va s'avérer une réponse incontournable au recentrage annoncé des collectivités territoriales sur la gestion de leurs propres compétences et devant compter de plus en plus sur leurs propres ressources. Les politiques publiques poussent également à s'affranchir des limites communales et à travailler, pour ce qui concerne la montagne à l'échelle des vallées ou des massifs.

L'achèvement de la carte de l'intercommunalité sur la base de certains périmètres actuels n'apporterait qu'une réponse partielle à ce besoin d'une réelle intercommunalité de projet. La perspective d'un prochain découpage des cantons, support à l'élection des conseillers territoriaux, est une opportunité à saisir pour repenser l'intercommunalité.

## - Des procédures d'urbanisme qui progressent lentement

Face à la pression urbaine et touristique, les collectivités locales ont à leur disposition des instruments leur permettant de préciser les enjeux, de se fixer des objectifs, de se doter de règles. Le SCoT est l'outil adapté pour cela. La carte des SCoT indique encore un faible recours à cette procédure qui relève pourtant de l'entière responsabilité des élus. La bonne couverture des Alpes en documents communaux (PLU) ne doit pas masquer cette **indigence, ou insuffisance, de réflexion et d'anticipation** au seul niveau pertinent en la matière qui est celui du bassin de vie.

Une analyse plus fine montre également une distorsion entre le périmètre de certains SCoT et celui auquel doivent être traitées les questions de gestion de l'espace, d'habitat et de transport.

Les modifications législatives à venir suite au Grenelle de l'Environnement vont renforcer le rôle des SCoT dans la planification territoriale. Il importe ainsi de généraliser cette procédure sur des périmètres pertinents dans un massif particulièrement soumis à la pression démographique.

La forte réticence exprimée à l'occasion de procédures initiées par l'Etat (DTA, chartes d'adhésion aux parcs nationaux) témoigne d'une difficulté à admettre que la règle est seule susceptible de contenir des évolutions dont la poursuite peut mettre en cause la richesse même du massif et donc son attractivité.

Ce constat vaut également pour les **outils de maîtrise foncière**, domaine sur lequel insistait le schéma. Seuls les territoires urbains du Sillon Alpin se sont dotés d'un EPFL.

Les espaces montagnards se sentent encore trop peu concernés par ces outils de planification ou d'intervention.

## - Une sensibilité renforcée vis à vis de l'environnement

Les espaces classés en zones naturelles d'intérêt faunistique et floristique ont sensiblement augmenté, recouvrant 65 % du territoire (en cumulant les zones de servitude patrimoniales et les simples inventaires patrimoniaux). Le réseau Natura 2000 est passé de 149 sites protégés à 235.

La politique des PNR est aujourd'hui bien ancrée. Les PNR existant ont tous reconduit leur charte, de nouveaux PNR sont en projet. Les parcs nationaux travaillent à leur charte d'adhésion qui va marquer une étape importante dans l'intégration des perspectives de développement et de préservation.

Les contrats de rivière se généralisent, témoignant d'une prise de conscience de la fragilité de la ressource. Des initiatives novatrices sont prises, par exemple les corridors biologiques en Isère.

Force est cependant de constater que ces avancées dans le domaine environnemental résultent pour une grande part d'initiatives ou de fortes incitations de l'Etat et donnent lieu parfois à des fortes tensions localement. L'enjeu de la préservation n'est pas spontanément pris en compte dans les démarches de planification territoriale.

#### - **Un territoire très inégalement desservi**

Le massif alpin fait cohabiter des territoires particulièrement bien dotés en équipement et reliés aux grands réseaux de communication et des espaces de montagne qui pâtissent d'un sous-équipement en raison, d'une part des contraintes imposées par la géographie et l'éloignement des axes majeurs de communication et, d'autre part, d'une faible densité qui décourage les opérateurs privés.

- **Dans le domaine des déplacements**, peu d'éléments nouveaux sont à noter depuis cinq ans en matière d'infrastructures routières ou ferroviaires. L'accent est davantage mis aujourd'hui sur les modes collectifs de déplacement. Les régions ont sensiblement renforcé l'offre de service ferroviaire, les départements mettent progressivement en place des services inter-urbains plus performants. Des progrès sont réalisés aussi pour la desserte des stations par des transports en commun.

Sous la pression des questions de prix de l'énergie et de lutte contre le réchauffement climatique la problématique se déplace des infrastructures vers les services de transport.

- Des zones blanches demeurent dans **les communications immatérielles** (Internet haut débit, téléphonie mobile et TNT). Des programmes ambitieux sont en cours à l'initiative de l'Etat et des collectivités territoriales pour réduire cette « fracture numérique ».

#### - **Des coopérations transfrontalières qui peinent à s'enraciner**

Les échanges demeurent à un faible niveau entre les parties italiennes et françaises du massif. Les programmes Interreg successifs ne se sont pas encore traduits par une véritable culture transfrontalière. La coopération transfrontalière demeure une démarche volontariste qui ne va pas de soi.

Une structuration s'amorce à différentes échelles : les espaces de proximité (Mont-Blanc, Hautes Vallées), la CAFI entre départements et provinces, l'euro-région Alpmed entre les régions. Ce sont des démarches institutionnelles qui peinent à entraîner les acteurs. Il y a là un potentiel à concrétiser.

### **3 - La mise en œuvre des programmes de massif**

---

*à rédiger*

## 4 - Les questions majeures à traiter à l'échelle du massif

---

Les grandes caractéristiques présentées dans le document sont fortement influencées par les zones urbaines et périurbaines qui regroupent 71 % de la population. Cette image et cette réalité de dynamisme en sont largement issues.

La problématique de la plupart des espaces urbains relève assez peu de spécificités montagnardes mais davantage de questions de péri-urbanisation, voire de métropolisation du territoire.

A l'opposé, d'autres territoires des Alpes restent confrontés à des problématiques de maintien des activités et de la population. Même si le repli démographique semble enrayé, les équilibres y demeurent fragiles. Il existe, en zones de montagne et de haute montagne, des secteurs dont les préoccupations sont très éloignées de celles des franges métropolitaines.

- Une des démarches à engager est celle **d'une territorialisation des enjeux**. Sans nier les interrelations entre ces différents types d'espace, une approche plus fine s'avère nécessaire pour mettre à jour les dynamiques propres à la montagne et à la haute montagne et les défis auxquels elles sont, ou seront, confrontées. C'est un travail qui pourrait déboucher sur des propositions concernant les programmes spécifiques au massif (Plus grande sélectivité ?).
- **Le tourisme** mérite aussi une approche approfondie, compte tenu de son poids dans l'économie alpine et sa partie montagnaise en particulier. La réalité économique de ce secteur demeure lacunaire, même si des progrès ont été réalisés. Les formes de tourisme sont multiples. Il faut mieux appréhender les acteurs, les logiques, pour pouvoir accompagner les opérateurs dans l'élaboration de leurs projets et de leurs stratégies. Des pistes ont été lancées qu'il faut poursuivre (itinérance, clientèle jeune, ...).
- **Le changement climatique** est un phénomène dont les conséquences au niveau local commencent à être mieux appréhendées. C'est une réflexion et des actions à poursuivre et à organiser (un observatoire alpin du changement climatique ?) dans une perspective **d'adaptation des activités et d'anticipation**. Le massif peut être un bon niveau pour mutualiser les connaissances, repérer les initiatives, faire circuler les informations utiles aux acteurs.

(Une fiche indique les réflexions, ou les actions, qui seraient à engager sur chacun de ces trois thèmes).

## La territorialisation des enjeux



Les Alpes Françaises constituent un vaste ensemble : 40 000 km<sup>2</sup> (21 % de la surface totale de l'arc alpin), 2 590 000 habitants, 1 751 communes. C'est l'équivalent du tiers de la Suisse, ou une fois et demi la Slovénie.

- Les analyses conduites sur le massif font globalement ressortir une image de dynamisme et de modernité. La croissance démographique y est rapide, plus que sur l'ensemble de la France ou que sur les autres régions des Alpes. Quelques pôles urbains développent des activités de pointe et s'inscrivent dans une dynamique de métropolisation, les grandes stations figurent parmi les leaders mondiaux. Le massif est bien relié aux axes de communication autoroutiers et ferroviaires. A l'échelle de la « macro-région », cette perception ne trahit pas la réalité.

La réunion en un seul ensemble des deux parties nord et sud du massif confère aux Alpes Françaises cette lisibilité. Elle permet également de traiter quelques questions qui relèvent de cette échelle (gestion des ressources naturelles, grandes infrastructures de transport, ...). Elle permet enfin d'appréhender les interrelations entre les différentes parties du massif ; l'actualisation de l'état des lieux confirme bien une influence grandissante des zones urbaines vers les vallées intérieures. Il n'en demeure pas moins que ce massif recèle de fortes disparités liées à des considérations géographiques, climatiques, historiques, ... La définition de politiques publiques et la mise en œuvre des programmes ne peuvent ignorer cette diversité de situations et de problématiques de développement.

- Sans remettre en cause l'approche intégrée qui a prévalu pour le schéma de massif, il convient d'appréhender au plus près la réalité des territoires qui constituent les Alpes Françaises.

Cette démarche serait la suivante :

→ **Définir une typologie des différents espaces.** Plusieurs approches sont à croiser pour définir cette typologie :

Le massif distingue la partie « montagne » et la partie « haute montagne », c'est un premier facteur discriminant, fondé sur des caractéristiques géographiques.

L'INSEE fait la part dans ses analyses entre quatre types de zones : pôles urbains, espace périurbain, espace multipolarisé, espace rural. C'est la concentration des emplois et l'attraction des principaux pôles qui fondent ici le découpage.

Le croisement de ces deux approches « objectives » fournira une base initiale qui pourra être affinée, si nécessaire, par d'autres éléments liés, par exemple, à l'enclavement ou à la densité.

→ **Réaliser une analyse socio-économique** des différents types de territoire pour en faire ressortir les principales caractéristiques, les tendances à l'œuvre, les questions particulières qui s'y posent. L'accent sera porté prioritairement sur les territoires qui participent peu ou pas à la dynamique d'ensemble du massif, qui présentent des signes de fragilité et/ou sur lesquels les perspectives d'évolution sont les moins favorables.

→ **Apprécier la pertinence des politiques de massif** et des outils financiers qui les accompagnent au regard de cette diversité de situations et des objectifs spécifiques qui pourraient s'attacher à certains types de territoire.





## Une approche économique du tourisme



Le massif alpin, et particulièrement sa partie montagneuse, vit en grande partie du tourisme. Le retrait des activités industrielles des vallées, le repli de l'emploi agricole en font l'ultime recours dans certaines parties du massif pour maintenir une population.

▪ **Le tourisme alpin est multiforme.** Il est constitué de configurations très diverses, des grandes stations au tourisme diffus, il mêle tourisme de séjour et itinérance, il tente de valoriser des ressources aussi différenciées que la neige, les grands espaces, le patrimoine, la culture, le thermalisme, le climatisme ... Il fait cohabiter des grands opérateurs économiques, des opérateurs locaux, des associations, mais aussi des collectivités territoriales qui jouent un rôle déterminant. Il attire des clientèles de proximité, des grandes agglomérations du pourtour du massif pour du court séjour, de l'étranger. Il n'existe pas un tourisme alpin, mais de multiples « systèmes » touristiques, non cloisonnés mais qui relèvent de logiques, de stratégies spécifiques et dont les problématiques de développement appellent des approches particulières.

▪ **Les outils statistiques ne permettent pas d'appréhender cette diversité.** Les données disponibles sont des agrégats : capacités d'hébergement, fréquentation, chiffres d'affaires, et répondent plus à des préoccupations d'ordre macroéconomique qu'à un besoin de connaissance fine des acteurs, des mécanismes et des circuits économiques, de la performance économique et sociale et des différentes formes d'activité. L'économie des sports d'hiver est celle qui est la mieux appréhendée. Elle est organisée autour de quelques grands opérateurs, son périmètre est délimité par les stations, les emplois qui lui sont liés sont plus facilement comptabilisables, son poids économique est globalement évalué .... En dehors, les données sont éparses, lacunaires. Les approches sont monographiques, réalisées à l'occasion d'un projet de développement touristique ou d'une interrogation sur telle ou telle forme de tourisme ; elles sont rarement actualisées. Nous ne disposons pas de base(s) d'information de connaissance du tourisme alpin susceptible(s) à la fois d'alimenter la réflexion pour la définition des politiques de développement et de fournir des repères utiles aux acteurs.

▪ **La diversification, l'innovation sont aujourd'hui les deux mots-clés** qui sous-tendent les politiques à mettre en œuvre. Le massif est à la recherche de nouvelles formes d'activités et de fréquentations touristiques. L'offre doit devenir plus adaptable, évolutive, mais aussi plus professionnelle, allier les ressources qui font appel à son histoire, sa culture, son environnement naturel à des pratiques de consommation et de choix de destinations touristiques qui mobilisent de plus en plus les supports de communication immatérielle. C'est à une mutation (une révolution ?) culturelle que sont appelés les acteurs du tourisme. L'innovation ne peut être que le fait des acteurs. L'économie touristique, hors sports d'hiver, relève de petites, voire de toutes petites entreprises qui ont besoin d'être soutenues, encouragées, aidées dans leur démarche. Le rôle des collectivités publiques n'est pas de dire la diversification ou l'innovation, mais de la permettre et de la soutenir. C'est une fonction de type "cluster" qu'il serait souhaitable d'instaurer, organisant une veille, diffusant des bonnes pratiques, alimentant les entreprises en données. Le massif n'est pas forcément la bonne échelle pour porter ce type de dispositif. Il peut cependant l'initier dans certains territoires qui seraient volontaires et assurer ensuite un rôle fédérateur.

Ces deux pistes de réflexion et d'action pourraient être soumises au comité de massif : organiser un système d'information et initier des outils d'appui aux entreprises touristiques pour les soutenir dans l'innovation (au même titre que ce qui se fait pour les entreprises industrielles).



## La prise en compte du changement climatique

### *Quels outils d'aide à la décision pour les acteurs du massif ?*



Les données globales, les grandes tendances sur le changement climatique sont maintenant connues.

- **Sur le massif alpin, les travaux se multiplient** qui permettent une connaissance plus précise sur le changement climatique lui-même ainsi que sur ses impacts constatés et potentiels dans les zones "montagne". Une grande partie des projets soutenus dans le cadre du programme Espace Alpin est consacrée à ces thématiques, la Convention Alpine en a également fait un thème prioritaire de ses travaux. Le massif alpin présente une homogénéité suffisante pour constituer un périmètre d'observation, d'analyse, de mutualisation de différents travaux utiles à une meilleure connaissance et à des réflexions partagées sur les politiques à conduire, notamment en termes d'adaptation au réchauffement climatique.
- **Les acteurs du massif sont confrontés aujourd'hui à des choix, à des décisions**, qui vont les engager sur le long terme et pour lesquels la dimension changement climatique peut être déterminante. Il s'agit essentiellement des acteurs du tourisme et des agriculteurs, mais d'autres secteurs ont aussi à intégrer ce paramètre dans leurs critères de décision. La difficulté à laquelle ils se heurtent est **la carence d'informations directement utiles à leur prise de décision**. Les données globales, même à l'échelle du massif alpin, s'avèrent souvent inopérantes. Les contextes locaux peuvent être très différents. La pluviométrie, l'enneigement, le réchauffement lui-même, les impacts constatés varient d'une partie du massif à une autre, d'une vallée à une autre, d'un versant à un autre.

Pour répondre à ce besoin, il est nécessaire d'affiner la collecte de données, de mesurer localement l'intensité du changement climatique, d'en évaluer les impacts et de mettre l'ensemble de ces informations à disposition des utilisateurs potentiels (acteurs économiques, politiques, sociaux, ...).

Des initiatives sont déjà prises dans ce sens : Livre blanc du changement climatique en Savoie, travaux du SUACI et des Chambres d'agriculture, CREA, partenariats UJF et PNR du Vercors, Parcs nationaux, ... Elles demeurent fragmentées et souvent thématiques. Les résultats ne sont pas relayés, ou sous une forme qui ne les rend pas directement exploitables par les opérateurs.

- **La mise en place d'un observatoire, ou d'un centre de ressources**, à l'échelle du massif alpin français, répondrait à cette préoccupation. Les objectifs et les missions en ont été décrits en conclusion du travail réalisé en 2008 et présenté au comité de massif le 11 mai 2009.

→ Enrichir l'information, en assurer la diffusion. Ce travail doit porter sur les données climatiques, les conséquences du changement à un niveau territorial le plus fin possible (cf. l'actualisation du titre I du schéma de massif), les actions qui s'amorcent.

→ Assurer un accompagnement scientifique et technique auprès des acteurs et dans les démarches de développement territorial. Il s'agit ici d'aider les acteurs à prendre en compte la problématique du changement climatique à partir des données les plus pertinentes possibles. Il existe une ressource sur le massif (universitaires, chercheurs, bureaux d'études, praticiens, ...) qu'il faut identifier et pouvoir mobiliser.

→ Encourager et soutenir des collectivités dans des démarches innovantes en matière d'adaptation au changement climatique. Cela pourrait se concrétiser par : l'identification de territoires témoins, reflet de la diversité du massif, un fort soutien à l'ingénierie, une mobilisation de financements sur les actions innovantes.

