

1. STRATÉGIE DE CONTRIBUTION DU PROGRAMME OPÉRATIONNEL À LA STRATÉGIE DE L'UNION EN MATIÈRE DE CROISSANCE INTELLIGENTE, DURABLE ET INCLUSIVE ET À LA RÉALISATION DE LA COHÉSION ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET TERRITORIALE

1.1 Stratégie de contribution du programme opérationnel à la stratégie de l'Union en matière de croissance intelligente, durable et inclusive et à la réalisation de la cohésion économique, sociale et territoriale

1.1.1 Description de la stratégie du programme en vue de contribuer à la réalisation de la stratégie de l'Union en matière de croissance intelligente, durable et inclusive et à la réalisation de la cohésion économique, sociale et territoriale.

La stratégie du Programme Opérationnel a été construite en s'appuyant sur :

- les orientations issues des travaux de révision du Schéma Interrégional de Massif des Alpes (SIMA) conduits par la Commission Permanente du Comité de Massif des Alpes, respectivement au cours de l'année 2010 pour ce qui est de la partie « Diagnostic/état des lieux » et de l'année 2012 pour sa partie « Enjeux et Objectifs ». Le SIMA, validé par le Comité de Massif du 21 septembre 2012 a été adopté en avril 2013 par les deux Régions ;
- le cadre stratégique communautaire et national qui fixe les principes d'affectation des fonds européens. Ce cadre stratégique est constitué en premier lieu de la stratégie communautaire « Stratégie UE2020 », du Cadre Stratégique Commun 2014-2020 (mars 2012), du Position Paper (novembre 2012), des Règlements CE 1303/2013 RPDC, 1301/2013 FEDER, et au niveau national, de l'Accord de Partenariat communiqué par la France à la Commission européenne le 31 décembre 2013 ;
- les enjeux interrégionaux mis en évidence dans le Diagnostic Territorial Stratégique (DTS) du Massif des Alpes, envoyé au Commissariat Général à l'Égalité des Territoires en octobre 2012, et les orientations stratégiques issues de la démarche de concertation du partenariat interrégional ;
- les réflexions en cours sur l'élaboration d'une stratégie macro-régionale pour l'espace alpin, dont l'objectif est de favoriser des synergies entre actions des Régions, des Etats et de l'Union européenne autour d'enjeux communs. Ces réflexions sont portées à la fois par les Régions alpines, la Convention alpine, les Etats et le programme de coopération territoriale européenne espace alpin.

1.1.1 Le contexte général du massif des Alpes

Le Massif des Alpes est la « plus grande montagne d'Europe ». Cette chaîne décrit un gigantesque arc de cercle de 1500 km de long, sur une largeur qui varie entre 60 et 360 km. L'altitude augmente d'est en ouest, pour atteindre 4810 m au sommet du Mont Blanc. Ce Massif relève de sept Etats, couvre 200 000 km² et accueille 13 millions d'habitants.

Le Massif des Alpes françaises recouvre près de 40 000 km², soit 21% de la superficie totale de l'Arc Alpin, et possède une très longue frontière avec les Alpes italiennes et

suisses. Il s'étend sur deux régions et neuf départements qui en relèvent en tout ou en partie, pour une population de 2 593 000 habitants (20% de la population totale de l'Arc Alpin).

De par ses spécificités territoriales, le massif alpin possède une formidable diversité. C'est aussi un territoire attractif et fragile. Cette attractivité se traduit par une population en augmentation, notamment dans le nord du massif. Cette population se polarise essentiellement autour des grandes villes (près de 90%), qui attirent les populations rurales -et notamment les jeunes- en recherche d'emploi et de formation.

Le tourisme est l'une des premières activités économiques du Massif alpin (60 000 emplois directs et 13 milliards d'euros de chiffre d'affaires) ; économie qui repose essentiellement sur des petites entreprises et de l'artisanat (58% des établissements n'ont aucun salarié et 92% en ont moins de 10). L'industrie est concentrée dans quelques bassins historiques et l'agriculture présente une forte composante pastorale et une tendance à une spécialisation accrue ; les produits bénéficient d'un grand nombre de signes d'identification de qualité et d'origine.

L'attrait de ce territoire alpin repose aussi sur la très grande richesse de son environnement naturel (3 parcs nationaux, 7 parcs naturels régionaux) où la forêt et les espaces pastoraux occupent une place prépondérante (plus de 60% des surfaces).

Ces atouts indéniables ne doivent pas faire oublier que la géologie, le relief, le climat rendent la montagne difficile d'accès et en font un milieu particulièrement exposé aux risques naturels où le foncier est rare. Le milieu montagnard est aussi particulièrement menacé par le changement climatique qui impose une adaptation des activités économiques, notamment touristiques, et une gestion renforcée et innovante des ressources.

Des contraintes morphologiques des territoires découlent des difficultés de desserte et d'accès aux centres urbains et à leurs services, auxquelles se rajoute un phénomène de vieillissement des populations.

1.1.2- Le Diagnostic Territorial Stratégique interrégional du massif des Alpes et la priorisation stratégique du POIA 2014-2020

Depuis plusieurs années, les acteurs du massif des Alpes, réunis au sein du Comité de Massif, se sont engagés dans une collaboration la plus étroite possible afin de bâtir et défendre une vision stratégique intégrée pour le développement du territoire alpin. Cette collaboration s'est traduite par la validation par le Comité de Massif, en juin 2006 et son approbation par les Régions fin 2006, du Schéma Interrégional du Massif Alpin (SIMA), alors réactivé en France par la loi n°2005-157 relative au développement des territoires ruraux.

Compte-tenu de la prégnance de plus en plus importante du changement climatique, des mutations sociodémographiques en cours et étant donné le changement contextuel et réglementaire, la partie diagnostic du SIMA 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 de la décennie à venir sur le massif. Cette stratégie se compose de 4 grandes orientations :

- 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.

Sur la période 2007-2013, le SIMA a naturellement constitué le socle stratégique commun des programmes mis en œuvre en complémentarité sur le territoire du massif des Alpes : le Programme Opérationnel FEDER Interrégional du massif des Alpes (POIA), traduisant les objectifs de l'Union Européenne sur le massif, ainsi que la Convention Interrégionale du Massif des Alpes (CIMA) cofinancée par l'Etat et les deux Régions Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur et regroupant les contreparties nationales au POIA.

Pour la période de programmation 2014-2020, les acteurs du Massif alpin ont décidé de renforcer leur vision commune pour l'avenir du territoire interrégional et d'en décliner les aspirations au travers des différents instruments financiers publics articulés sur le massif. Les orientations révisées du SIMA en 2012, rappellent à ce titre que « 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. »

La présente stratégie, fruit du partenariat des acteurs du Massif alpin, opère donc une priorisation des orientations définies dans le SIMA au regard des objectifs de la stratégie UE2020 en faveur d'une croissance intelligente, durable et inclusive. Elle propose ainsi une réponse aux enjeux du Diagnostic Territorial Stratégique (DTS) interrégional du Massif des Alpes (voir synthèse en annexe).

L'élaboration du DTS s'est faite sous l'autorité de la Commission Permanente du Comité de Massif, à laquelle ont été présentées les différentes étapes de construction du document :

- Analyse AFOM spécifique (groupe de travail de la Commission Permanente du 20 juillet 2012)
- Ventilation de l'ensemble des orientations du SIMA dans le cadre des objectifs thématiques des fonds européens (Commission Permanente du 3 septembre 2012, présentation aux CARs du 19 septembre, Comité de suivi du 20 septembre, Comité de massif du 21 septembre 2012).
- Hiérarchisation et priorisation de ces orientations dans le cadre de la concentration thématique et au regard de la spécificité alpine (Commission Permanente du 1er Octobre, consultation écrite élargie du 12 Octobre 2012).

Le DTS du massif des Alpes fait alors état des grandes orientations stratégiques retenues autour de 4 priorités:

1. Développer l'innovation organisationnelle et promouvoir le massif comme territoire d'expérimentation,
2. Développer les solidarités locales et territoriales du Massif des Alpes,
3. Préserver les ressources et les espaces,
4. Lutter et s'adapter aux menaces.

Durant la préparation du POIA, les partenaires du massif se sont efforcés de répondre le plus fidèlement possible aux orientations définies dans le DTS du Massif des Alpes en procédant à un ciblage des objectifs FEDER sur les enjeux trouvant une réponse publique efficace à l'échelle interrégionale. **Le POIA 2014-2020 concentre ainsi son intervention sur les enjeux environnementaux pour une croissance durable dans les Alpes.** Cette priorisation stratégique s'inscrit dans la logique directe des orientations stratégiques 3) et 4) du DTS pour une meilleure protection et gestion des ressources, notamment patrimoniales et forestières, et une plus grande adaptation des populations, des territoires et des activités face aux risques naturels et aux menaces du changement climatique.

Tout d'abord, la stratégie POIA a été pensée dans un souci d'articulation avec les Programmes Opérationnels FEDER/FSE régionaux, les Programmes de Développement Ruraux (PDR) régionaux (cf section 7 et section 8) et le projet de Convention Interrégionale du Massif des Alpes (CIMA) réunissant les financements régionaux Etat/Régions sur le massif pour la période 2014-2020, qui pourront offrir une réponse adaptée aux orientations stratégiques 1) et 2) du DTS du massif.

Plus précisément, le « développement de l'innovation organisationnelle et la promotion du massif comme territoire d'expérimentation » pourront trouver des possibilités de financement au titre des objectifs de promotion de la recherche et de l'innovation des programmes FEDER/FSE. Quant au « développement des solidarités locales et territoriales », il trouvera une réponse directe dans la programmation de la CIMA qui entend répondre notamment aux enjeux de mobilité, d'utilisation des NTIC, de soutien à l'emploi saisonnier ou encore de l'accessibilité aux services en zone de montagne dans une logique de développement solidaire des territoires alpins.

Par ailleurs, certaines orientations participant de l'Objectif Thématique du FEDER relatif au soutien à la transition vers une économie à faibles émissions de CO2 (OT4) - notamment *l'amélioration de l'efficacité énergétique des infrastructures* ou la *production et distribution d'énergies renouvelables* - trouveront des possibilités d'application dans les PO FEDER/FSE des deux Régions du massif, complétant ainsi l'intervention du POIA pour une croissance durable dans les Alpes.

Ensuite, ont été prises en compte durant l'élaboration de la stratégie du POIA les premières pistes stratégiques opérées dans la préparation des programmes de coopération transfrontalière (Franco-Italien et Franco-Suisse) et transnationale (Espace Alpin) impliquant le massif alpin français. Par ailleurs, le POIA étoffera la stratégie macro régionale pour les Alpes, démarche désormais soutenue par le Parlement européen (résolution du 23 mai 2013). Bien que le processus d'élaboration de la stratégie macrorégionale ne soit pas achevé, la vérification de la cohérence du projet de POIA avec la résolution politique adoptée le 18 octobre à Grenoble permet d'ores et déjà d'établir que ce projet respecte l'esprit qui préside à la démarche stratégique macrorégionale.

En effet, les axes d'intervention proposés pour le POIA participeront à la mise en œuvre de deux des trois piliers de la stratégie macrorégionale alpine, à savoir « assurer la croissance durable et promouvoir le plein emploi, la compétitivité et l'innovation en consolidant et diversifiant les activités économiques spécifiques afin de renforcer la solidarité mutuelle entre les zones urbaines et de montagne » (premier pilier) et « protéger la gestion durable des énergies et des ressources naturelles et culturelles tout en assurant la promotion et la préservation de la biodiversité et des espaces naturels » (troisième pilier).

Enfin, la hiérarchisation entre ces différentes orientations répond à une logique de capitalisation des résultats de la programmation précédente, de complémentarité et d'innovation par rapport à celle-ci. Ainsi, le soutien à la diversification touristique par la valorisation du patrimoine naturel et culturel a été renforcé (OS1) et complété par l'ajout du nouvel objectif de protection de la biodiversité alpine (OS2). Ces deux objectifs s'appuieront très fortement sur l'outil de développement territorial initié sur le massif à partir de 2007 grâce au POIA : l'Espace Valléen. L'intervention du POIA en direction de la filière bois, qui a permis un développement important de son volet énergétique durant la période 2007-2013, est désormais orientée sur la consolidation du secteur de la transformation de bois d'œuvre dans le cadre de la dynamique de certification interrégionale « Bois des Alpes », amorcée avec l'aide du FEDER alpin sur la période précédente. Enfin, le soutien à l'innovation organisationnelle expérimentée sur le massif pour une gestion intégrée des risques naturels est reconduit dans une optique ambitieuse de protection des populations et renforcé par un soutien à l'amélioration des connaissances et techniques détenues par les gestionnaires locaux du risque.

La stratégie globale du POIA, hors assistance technique, s'organise donc autour de trois axes prioritaires et 4 objectifs spécifiques.

1.1.3- La stratégie du POIA 2014-2020

Axe 1: Protéger et valoriser les ressources alpines pour un développement durable des territoires de Montagne

Objectif Spécifique 1 : Accroître la découverte estivale du massif par la valorisation du patrimoine naturel et culturel

- *L'enjeu d'un tourisme alpin durable et diversifié*

Les Alpes françaises constituent une des premières destinations touristiques d'Europe, particulièrement pour le tourisme d'hiver. Le tourisme est une des premières activités économiques dans le Massif Alpin. En 2010, il représente environ 60 000 emplois directs dans les activités à orientation touristique, avec de grandes amplitudes mensuelles, et plus de 30 % d'emplois saisonniers. Les principaux secteurs qui en bénéficient sont ceux de l'hébergement (46 %), des remontées mécaniques (15 %), de la restauration (13 %) et du commerce (26 %) pour un chiffre d'affaire annuel moyen de l'ordre de 13 milliards d'euros pour le massif (L'ensemble des données relatives à l'activité touristique alpine sont extraites du diagnostic du Schéma interrégional du massif des Alpes, actualisé en 2010. Lui-même s'est appuyé sur des données INSEE).

Un enjeu majeur pour l'économie du massif consiste à confirmer ce positionnement en termes de compétitivité sur le marché européen et mondial, mais aussi sur les marchés régionaux et locaux dans un contexte de changement climatique qui affecte tout particulièrement les stations de moyenne altitude plus vulnérables que celles de haute montagne à la problématique de faible enneigement. A cela s'ajoute un déséquilibre des retombées économiques selon la période qui rend les territoires et leurs ressources touristiques dépendants d'une fréquentation hivernale incertaine : en station, le panier moyen d'un touriste en hiver est de 63 euros par jour et de 35 euros par jour en été.

Globalement les cumuls de neige, tout comme le nombre de jours de présence du manteau neigeux, diminuent depuis le début des années 80 de manière assez uniforme sur les Alpes Françaises. Même si l'enneigement est un phénomène complexe, difficile à appréhender de manière localisé et très variable d'une année sur l'autre, il apparaît nécessaire pour les acteurs du massif d'œuvrer activement vers la diversification des activités touristiques et de consolider les espaces de moyenne montagne qui constituent un levier de développement pour l'ensemble du massif. Sortir de la « monoculture » des sports d'hiver en investissant dans le tourisme d'été et d'intersaison est un enjeu qui implique tout le massif, y compris les villes et les espaces plus excentrés.

Plus précisément, la montagne en général et les Alpes en particulier, progressent difficilement en matière de fréquentation estivale et intersaisons. A titre d'exemple, sur les départements alpins de haute montagne, Savoie et Haute-Savoie, le nombre de nuitées touristiques estivales a diminué de près de 13 % entre 2003 et 2012, (- 3,2 millions). Bien que nettement plus mesurée dans les départements du sud des Alpes et de moyenne

montagne, une tendance similaire à la baisse de la fréquentation estivale s'observe également sur les dix dernières années.

Or, les territoires alpins de montagne disposent de potentialités largement sous-exploitées dans des secteurs aussi divers que le thermalisme, le climatisme, les activités culturelles et patrimoniales, le tourisme rural et familial, l'agritourisme et l'ensemble des activités sportives de sensation ou de ressourcement qui font l'objet d'une demande croissante toute l'année. Le massif alpin possède des atouts considérables pour le développement des activités de pleine nature et de découverte des ressources naturelles et culturelles, ce qui implique pour certains sites une réorganisation importante des stratégies et structures d'accueil à mettre en œuvre.

- La pratique et la découverte du patrimoine naturel

La valorisation des ressources naturelles alpines par le développement des Activités de Pleine Nature (APN) et les pratiques de découverte de la montagne (randonnée, cyclotourisme, éducation à l'environnement,...) répond à une forte attente en matière d'aménagement durable et solidaire des territoires du Nord au Sud du Massif : développement estival complémentaire aux sports d'hiver et accroissement de la fréquentation touristique hors saisons ; renouvellement d'une clientèle « traditionnelle » fidèle à la montagne mais vieillissante vers un accueil accru des populations jeunes et pratiquant peu la montagne ; complémentarité entre des publics aux demandes et comportements de consommation différente ; redistribution spatiale des flux touristiques de zones saturées vers des territoires de moyenne montagne par la valorisation des zones de vallée par rapport aux zones d'altitude souvent les plus privilégiées.

Les sorties et les séjours éducatifs en montagne développent la connaissance du milieu naturel et favorisent des pratiques respectueuses. Leur essor contribue à l'appropriation du territoire et de ses enjeux, en particulier par les jeunes alpins.

- La valorisation du patrimoine culturel

Les Alpes recèlent un patrimoine culturel riche et diversifié: les églises baroques des hautes vallées, les villages du Sud des Alpes, les fortifications d'altitude, le patrimoine industriel, sans oublier la culture vivante, des savoir-faire artisanaux, des savoir-faire agricoles et pastoraux.

La richesse culturelle du massif reste indissociable de son patrimoine naturel, tant la nature a façonné et façonne encore les identités et le caractère des territoires alpins, par la place des ressources naturelles et du climat dans l'organisation des activités marchandes et sociales, par le rôle du relief dans les pratiques sociétales, notamment les choix de résidence et de mobilité, ou encore par la qualité des paysages dans l'attraction de nouvelles populations et du brassage culturel qu'elle induit.

Citons par exemple le patrimoine culturel et paysager caractéristique des alpages issus de la pratique agricole de l'estive sur le Massif alpin. La migration saisonnière des troupeaux (ovins dans le sud du massif, bovins dans le nord), a donné naissance à un corpus complexe, associant patrimoine matériel (paysages aménagés, bâtiments d'exploitation agricole) et immatériel (organisations sociales communautaires, pratiques professionnelles et festives).

L'artisanat, l'agriculture, le tourisme sont autant de secteurs d'activité qui s'appuient sur la diversité et la richesse du patrimoine naturel du Massif alpin et qui en dessinent les nombreux traits d'une culture spécifique et de territoires aux identités marquées.

Le Massif alpin est riche de potentialités de découverte, naturelles et culturelles, valorisables dans une logique de développement économique, social et de diversification de l'offre touristique. Répondre à cet enjeu dans une approche pluri-saisons, exige que se structure une gouvernance élargie des acteurs de la découverte et du tourisme, à l'échelle de vallées, de territoires de projets et d'itinéraires, afin de favoriser les solidarités et les complémentarités nécessaires à une valorisation équitable et durable des ressources patrimoniales : gage d'attractivité collective des territoires alpins.

La valorisation des patrimoines naturels et culturels permet ainsi la diversification des publics en ouvrant la montagne à tous (touristes, habitants du massif, jeunes,...) par le développement d'activités dont le coût des pratiques, ajouté à celui des déplacements et des hébergements, n'écarte pas de la montagne les jeunes générations et les revenus modestes. Plus globalement, la relance des sorties éducatives, des classes de découverte (classes vertes et rousses) et le soutien à l'accès de publics jeunes aux activités et aux sports de montagne, de même que l'accueil d'un tourisme associatif à vocation sociale, constituent tout à la fois une exigence démocratique et une opportunité économique.

- ***L'intervention du POIA***

Le POIA visera le développement de la fréquentation du massif toute l'année par l'adaptation de l'offre de découverte dans le sens d'une approche durable ancrée sur la valorisation des richesses patrimoniales culturelles et naturelles des territoires de montagne. 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, d'une itinérance ou d'un massif, en jouant sur les diversités et les complémentarités. C'est donc à l'échelle de la destination - territoire, vallée - qu'il importe de concevoir et développer une stratégie de diversification des activités valorisant les patrimoines naturels et culturels qui fondent la spécificité et la notoriété des territoires alpins.

Cet enjeu d'adaptation et de diversification constituait un axe fort de la première génération de programmes interrégionaux et notamment du POIA 2007-2013 dans son objectif de *développement durable de la compétitivité des systèmes économiques Valléens autour des stations de moyenne montagne*. Le FEDER permet d'accompagner la mise en place d'une gouvernance et d'une ingénierie particulières adaptées à la recherche de complémentarités et de coopération entre acteurs d'un territoire (pouvoirs publics,

socio-professionnels, office de tourisme, associations...) pour définir une offre innovante et diversifiée de tourisme en montagne autour d'un projet de territoire.

Il s'agira sur la période de programmation 2014-2020 de prolonger les progrès accomplis et d'accompagner les mutualisations et le transfert d'expériences sur de nouveaux territoires en matière de développement des activités de pleine nature, d'éducation à la nature et aux savoir-faire montagnards, de découverte du patrimoine culturel alpin et de mise en œuvre de bonnes pratiques en matière d'écotourisme. La dynamique locale d'innovation sociale et organisationnelle promue par l'approche territoriale des « Espaces Valléens » sera donc prolongée durant la période 2014-2020 (cf. Section 4) par le soutien aux besoins en ingénierie spécifique à l'élaboration et l'animation de stratégies de diversification touristique.

Ces stratégies seront mises en œuvre grâce au soutien aux investissements nécessaires à l'aménagement de sites de découverte patrimoniaux naturels et culturels.

Par ailleurs, les initiatives interrégionales de découverte itinérante et de sensibilisation à l'environnement et à la culture des Alpes seront encouragées par un soutien à l'action des réseaux et aux projets organisés à l'échelle du massif.

Objectif Spécifique 2 : Protéger la biodiversité et les continuités écologiques alpines

• *Une biodiversité riche mais sensible aux différentes pressions*

En 2014, le massif alpin compte 235 espaces classés Natura 2000, 25 réserves naturelles régionales et 12 réserves naturelles nationales, 3 Parcs Naturels Nationaux (PNN) et 7 Parcs Naturels Régionaux (PNR). Ces dispositifs de protection et de gestion divers sont adaptés à une grande variété d'espaces naturels du massif aux caractéristiques et enjeux spécifiques, témoins de la richesse de la biodiversité alpine. On peut en distinguer trois types :

1. Les espaces à haute valeur environnementale nécessitant des mesures de protection qui relèvent pour une partie de l'État (parcs nationaux, réserves nationales, arrêtés de biotope, sites classés) et des collectivités (Réserves Naturelles Régionales, Espaces Naturels Sensibles). Patrimoine d'exception sur la partie la plus emblématique du massif, ces espaces nécessitent à ce titre une vigilance sans faille à différentes échelles et une mise en cohérence des outils de protection : au niveau national avec la stratégie de création des aires protégées et les stratégies de classement de réserves nationales ; au niveau régional avec les Schémas Régionaux de Cohérence Ecologique (SRCE) et les stratégies de création de réserves naturelles régionales ; au niveau départemental avec les stratégies départementales en faveur de la biodiversité en lien avec la politique Espaces Naturels Sensibles (ENS).

2. D'autres espaces naturels de grande qualité environnementale, plus fortement intégrés dans des démarches d'aménagement de territoire, bénéficient de mesures de gestion contractuelles particulièrement adaptées aux problématiques de la moyenne montagne. Il en est ainsi notamment dans le cadre des 7 parcs naturels régionaux que compte le massif ou encore de l'animation du réseau des espaces Natura 2000. Il en va de même avec les zones humides, pour lesquelles les inventaires départementaux sont disponibles, ainsi que de l'application des 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.
3. 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 prise en charge et coordonnée 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 à ce titre une attention particulière. Leur qualité et leur diversité sont mondialement reconnues et constituent un emblème et un facteur puissant d'attractivité.

Dans les Alpes, la métropolisation des territoires fortement reliés aux vallées industrielles contraste avec la situation de territoires beaucoup plus excentrés et isolés ou avec les stations d'altitude qui voient leur population parfois divisée par 10 en intersaison. Les enjeux de gestion de l'espace en montagne sont donc différents en fonction des concentrations saisonnières de populations et de la nature des activités y prenant place.

La problématique d'étalement urbain concerne surtout les grandes unités urbaines du Sillon Alpin (Grenoble, Annecy, Chambéry et Annemasse concentrent plus de 30 % de la population du massif) et les agglomérations de Draguignan, Gap, Digne-les-Bains et Rumilly. Les espaces ruraux ont à faire face aux enjeux croissants de préservation de la biodiversité, des habitats naturels et des paysages face aux pressions induites par la présence de grandes activités touristiques et les fortes migrations saisonnières de touristes associées, ainsi qu'à l'abandon des pratiques agricoles favorables à la biodiversité du fait de filières économiques peu préservées. Par ailleurs, ils subissent des problèmes de fragmentation induits par un changement climatique plus rapide qu'en plaine.

L'interface interrégionale alpine entre les régions Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur, à dominante très rurale, prend place dans des contextes de naturalité divers, comprenant de vastes ensembles connectés dans un contexte semi-naturel dans sa partie sud (le secteur préalpin), et une haute naturalité très bien connectée mais très fragile dans le nord de la frontière interrégionale (le secteur alpin).

Une attention sur la manière d'articuler les activités présentes aux différentes échelles du massif est donc nécessaire en vue de faire face aux pressions foncières que connaissent certains espaces ou à l'impact du développement des activités touristiques et aux pressions anthropiques sur l'habitat de certaines espèces. Cela est d'autant plus vrai dans la perspective d'une diversification des activités touristes en station et hors station par un développement des pratiques de loisir et de découverte patrimoniale toute l'année. Il en est de même concernant la protection et la gestion durable des ressources naturelles caractéristiques du massif, telles que la forêt ou les glaciers et lacs de montagne.

L'élaboration dans chacune des deux régions d'un schéma régional de cohérence écologique (SRCE) doit permettre de prendre en compte les enjeux de continuité écologique au sein des réservoirs et les corridors de biodiversité. Un défi important pour le massif, consiste donc notamment dans une mise en cohérence de l'approche de protection de la trame verte et bleue développée par les SRCE afin de permettre une intervention publique complémentaire aux cadres d'action régionaux et adaptée aux problématiques interrégionales de fragmentation écologique et de protection de la biodiversité endémique des Alpes.

- *L'intervention du POIA*

Face aux enjeux de protection et de valorisation des espaces naturels et la biodiversité alpine, et dans un souci de cohérence avec les programmes opérationnels abordant cette thématique aux niveaux régionaux et transfrontaliers, l'intervention du POIA permettra une approche interrégionale des objectifs de la trame Verte et Bleue.

Seront soutenus le maintien des espèces et la protection des espaces et des continuités écologiques permettant aux espèces d'accomplir leur cycle de vie et de se déplacer dans l'espace et dans le temps, notamment pour répondre aux évolutions à court terme (sociales et économiques, notamment touristiques) et à très long terme (changement climatique).

Les continuités et les fonctionnalités écologiques ne tenant pas compte des frontières administratives, l'approche interrégionale est de nature à permettre la prise en compte des continuités entre les deux régions et d'apporter des réponses en matière d'impulsion de stratégies d'études, de préservation et de restauration en état optimal des réservoirs et corridors de biodiversité.

Au-delà du périmètre de l'interface interrégionale alpine, les menaces sur les espèces et les espaces emblématiques du massif appellent à une intervention ciblée pouvant être valorisée et capitalisée sur d'autres territoires du massif. Le POIA adoptera donc un cadre d'intervention adapté au soutien des projets de coopération entre espaces de cohérence écologique des deux Régions désirant œuvrer à une meilleure connaissance et protection de leur biodiversité commune, ainsi qu'à l'accompagnement des projets de production de connaissance et de protection d'espèces endémiques et d'habitats particulièrement menacés sur le Massif alpin.

Par ailleurs, afin de répondre au mieux à la problématique des pressions anthropiques induites par le développement des activités touristiques, le POIA accompagnera le financement de l'ingénierie des territoires de projets, principalement des Espaces Valléens, visant l'intégration des préoccupations de protection de la biodiversité dans les stratégies locales d'aménagement et de développement du territoire. , notamment dans une optique de maîtrise des potentiels effets négatifs induits par

Axe 2: Structurer et consolider la filière alpine de la transformation du bois pour la construction

Objectif Spécifique 3 : Accroître l'offre certifiée du bois d'œuvre alpin transformé localement

- ***Une filière bois en manque de développement***

Le Massif des Alpes couvre 45 % de la région Rhône-Alpes et 65% de la région Provence-Alpes-Côte-D'azur. La forêt occupe une superficie sensiblement égale dans les deux régions Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-D'azur. Au total, elle couvre 1 700 000 hectares, soit 41% du Massif des Alpes Françaises.

La forêt alpine dispose d'une ressource en bois exploitable pour plusieurs catégories d'usages potentiels: le bois d'œuvre, le bois industrie (qui désigne essentiellement la fabrication de pâte à papier) et le bois énergie. Mais cette ressource est largement sous-exploitée, du fait notamment des difficultés d'accès et d'exploitation liées au relief et à l'altitude et du morcellement de la forêt privée alpine.

De plus, le développement de la filière bois dans les Alpes est confronté à plusieurs autres difficultés justifiant un accompagnement soutenu des politiques publiques :

- des coûts d'exploitation élevés, résultant notamment de l'insuffisance de moyens techniques mais aussi du manque d'infrastructures ;
- des difficultés logistiques liées au transport et au stockage en lien avec les spécificités du réseau routier de montagne et les conditions climatiques ;
- des difficultés de stockage et de séchage de bois liées au faible ensoleillement des fonds de vallée et à la forte amplitude de température du climat alpin.

En 2012, le commerce du bois représente le second déficit commercial de la France, soit près de 6 milliards d'euros, dont 458 millions d'euros pour les produits d'exploitation forestière et de scierie. Il est également largement déficitaire dans le Massif alpin (53 millions d'euros en 2005, soit plus de 10 % du déficit national pour ce secteur) pourtant doté d'importantes ressources mais économiquement handicapé par les difficultés de récolte liées à la morphologie des terrains de montagne et un niveau technologique des entreprises (performance des outils de transformation) considéré comme « minimum » à « bas » pour 50 % d'entre elles (source : Données de l'étude « Interbois » financée en 2007 dans le cadre du Programme Franco-italien Alcotra).

La filière forêt bois se structure en deux phases (une phase-amont d'exploitation de la ressource et une phase-aval de valorisation en produits énergétiques et transformés) regroupant dans les Alpes trois principaux types d'activités complémentaires :

- L'exploitation de la ressource forestière :

La récolte annuelle de bois des deux régions alpines s'élevait en moyenne sur 2011-2012 à 3 millions de m³. L'accessibilité au gisement forestier alpin est clairement un frein à la valorisation d'une ressource de qualité très souvent sous exploitée. Par exemple, au sein des forêts publiques des trois départements nord alpins (Savoie, Haute-Savoie, Isère), la proportion de résineux inaccessibles aux tracteurs forestiers s'élève à 30 % du volume total de bois, soit plus de 9 millions de m³.

Le développement de techniques spécifiques d'exploitation reste très lent alors que l'accroissement de la part de cette ressource inexploitée risque de compromettre la gestion durable de la forêt.

- La production et valorisation du bois énergie :

Le développement de la filière bois énergie dans les Alpes passe essentiellement par la transformation de la ressource résineuse et de ses sous-produits en granulés, principalement pour le chauffage domestique, et en plaquettes, pour le chauffage collectif.

En 2011, la forêt alpine a produit 180 000 tonnes de plaquettes forestières qui approvisionnent 45 % des chaufferies du massif. Seize plans d'approvisionnement territoriaux (PAT) ont été accompagnés par le POIA 2007-2013 et près de 140 chaufferies ont été réalisées en application de ces PAT, approvisionnées en bois local par 10 nouvelles plateformes ou hangars (100 chaufferies étaient programmées pour 20 unités de stockage nouvelles).

L'estimation ADEME/DRAFF pour 2014 établi à 500 000 tonnes la consommation de plaquettes sur les Alpes, soit plus du double de l'objectif du POIA 2007-2013 (240 000 tonnes). Les estimations pour la période 2014-2020 sont nettement plus optimistes puisqu'un besoin approchant le million de tonnes devrait être atteint si les projets en cours se confirment.

Cependant, alors que la consommation de granulé-bois sur le massif est en augmentation et que la production ne satisfait qu'à 70 % la consommation actuelle, plus de 90 % de la production est actuellement effectuée sur les Alpes du Nord, témoignant d'un déséquilibre régional pour du secteur d'activité de l'énergie de la filière bois alpine.

- La transformation du bois d'œuvre pour la construction

Pour répondre au marché croissant de la construction bois, le secteur de la scierie, dit de la première transformation, offre une production de 2,25 millions de m³ sur les régions Rhône Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur. C'est dans ce secteur d'activité de la filière bois alpine que le déficit est le plus marqué.

L'étude réalisée dans le cadre du projet « Interbois », précise que près de 72 millions d'euros de sciage est importé principalement d'Allemagne et de Finlande, pour une valeur d'exportation de sciage alpin qui ne dépasse pas 25 millions d'euros. Cette situation est aggravée par une exportation de produits bruts. A titre d'exemple, pour les régions Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur, un volume de 78 000 m³ de bois non transformé est exporté vers la seule région italienne du piémont, soit près de 5 % de la récolte totale de bois d'œuvre. Ces bois ronds non transformés et exportés ont pour principale destination l'industrie de l'emballage et de la charpente, secteur d'activité de seconde transformation où la valeur ajoutée pourrait être produite sur le massif.

La valorisation de la ressource alpine est pourtant adaptée et stratégique dans les secteurs de la construction moderne et de la réhabilitation respectant les nouvelles réglementations environnementales. En ayant une croissance en altitude, le bois alpin offre de meilleures performances en termes de résistance mécanique que le bois issu de plaine et permet de construire d'avantage pour un volume similaire de bois exploité.

L'enjeu de modernisation des entreprises de transformation vaut particulièrement pour le secteur clé des scieries dont l'activité est déterminante pour l'équilibre de l'ensemble de la filière forêt bois. Sur les départements alpins, 218 entreprises de première transformation sont en activité. Plus de 90 % d'entre elles sont de petites, voire de très petite taille, puisqu'elles ont un effectif inférieur à 5 équivalents temps plein, pour un chiffre d'affaire ne dépassant pas, pour 80 % d'entre elles, 500 000€. Le niveau technologique (performance des outils de transformation) est considéré comme « minimum » à « bas » pour 50 % d'entre elles [les principales données de cette analyse sont issues de l'Etude 2007 du projet « Interbois »].

La seconde transformation qui apporte une plus-value importante à la ressource est également un secteur d'activité stratégique avec 260 entreprises sur le Massif alpin. A titre d'exemple, les lamellistes (fabriquant de lamellé-collé) présents dans les départements de Haute-Savoie et de la Drôme intègrent aujourd'hui du bois des Alpes dans leur approvisionnement. Des constructeurs de maisons bois présents sur tous les départements alpins se montrent ouverts à la valorisation de la ressource alpine, même si le système du négoce a durant de longues années systématisé des pratiques inverses. Des menuisiers, de manière expérimentale, intègrent à nouveau du bois alpin dans leur approvisionnement.

• *L'intervention du POIA*

Le DTS du massif des Alpes souligne la nécessité pour la période 2014-2020 « de permettre aux territoires de montagne de développer une économie dynamique, en valorisant au mieux l'ensemble des ressources des Alpes, dans un esprit de développement durable et de préservation de l'intégrité de ces ressources et de la qualité de vie de ces territoires de montagne ». Il précise pour cela, l'importance de diversification de l'économie alpine par une meilleure gestion et exploitation de la forêt, notamment à travers l'organisation de circuit-courts, ainsi que par la recherche de synergies et d'innovation dans l'industrie du bois. L'Accord de partenariat pour la France précise également que dans l'industrie de transformation du bois, « toutes les stratégies

conduisant à des gains de productivité doivent être soutenues : il est nécessaire de soutenir l'innovation et la modernisation des outils de production, ainsi qu'une meilleure valorisation des produits tout au long de la chaîne de valeur, y compris en améliorant la cohérence entre la production (offre) et la commercialisation (demande)» (p.14).

Dans une optique interrégionale et coordonnée avec l'intervention des PO FEDER et des PDR régionaux, le POIA concentrera son intervention sur le soutien de l'activité de transformation de la ressource alpine afin d'accroître l'offre de bois transformé et la valeur ajoutée au sein du massif. Cela passera par deux types d'accompagnements complémentaires pour dynamiser le secteur aval de la filière : en agissant sur la capacité des PME du massif à se moderniser et à se structurer pour répondre à la demande locale en produits usinés utilisables dans le secteur de la construction.

Le choix de concentrer l'intervention du POIA sur le secteur de la transformation de bois d'œuvre s'explique par une nécessaire coordination avec l'intervention des Programmes de Développement Ruraux sur l'activité d'exploitation en amont de la filière et avec l'intervention du PO FEDER/FSE de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur en direction de la production et la distribution de bois énergie, un secteur d'activité de la filière faisant en effet l'objet d'un net retard de développement sur cette partie régionale du massif.

Afin de situer son intervention dans une dimension pleinement interrégionale et de s'assurer d'un effet levier suffisant sur l'offre locale de produits transformés à partir de la ressource alpine, le POIA inscrira son intervention dans la dynamique collective de certification « Bois des Alpes ».

Cette démarche s'est développée à l'échelle interrégionale au cours de la période de programmation 2007-2013 afin de favoriser la production et l'utilisation du bois alpin dans la construction. La certification « Bois des Alpes » permet d'assurer une visibilité de la qualité et de la traçabilité du bois, résineux et feuillus, transformé localement. Bénéficiaire de l'agrément COFRAC [Comité français d'Accréditation] en 2013, cette démarche offre une réelle garantie sur les critères suivants :

- l'origine des bois, massif alpin, garantie à 100% par un système de traçabilité en cours de développement ;
- les caractéristiques techniques du produit transformé et son respect des normes européennes ;
- la gestion durable de la ressource sylvicole d'approvisionnement ;
- l'intervention d'entreprises locales organisées en grappes.

Sont parties prenantes de cette démarche les prescripteurs et maîtres d'ouvrages d'un projet de construction en bois local et les entreprises d'exploitation et de transformation qui répondent au marché avec la solution « Bois des Alpes ».

Produire et construire en « Bois des Alpes » permet donc de dynamiser l'activité et la création d'emplois locaux par une organisation en circuit-court de la récolte et de la transformation du bois sur le massif. Au-delà d'un soutien au tissu économique local, cette démarche participe à parfaire le bilan énergétique global du processus de construction en bois alpin grâce d'une part, aux performances énergétiques du bois d'œuvre de montagne et d'autre part, à l'économie d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre lors du transport de matière par la réduction des distances et un meilleur classement des produits bois transportés.

Finalement, la structuration du tissu économique de la transformation de bois d'œuvre au sein du massif agirait sur la dynamisation complète de la filière de valorisation du bois des Alpes en réduisant les freins à la demande d'exploitation de la ressource locale ainsi qu'en augmentant l'offre de produits transformés pouvant être valorisés en circuits-courts dans la construction mais également dans la production d'énergie. En effet, le développement et la modernisation des chaînes de production de bois d'œuvre sur le massif auront pour effet d'accroître la valorisation énergétique des sous-produits du bois transformé et ses bénéfices économiques et environnementaux. Une meilleure utilisation des déchets et un meilleur triage du bois lors du processus de transformation, permettra d'agir sur l'accroissement de la production de bois énergie, plaquette et granulé.

Axe 3: Développer la résilience des territoires et des populations face aux risques naturels

En zone de montagne, les risques naturels peuvent se cumuler sur un même bassin versant, présenter des cinétiques et des intensités importantes aux processus d'impact et de destruction conséquents. Les pentes, l'altitude, l'accessibilité, la climatologie et la météorologie constituent autant de limites naturelles incontournables. La montagne est structurellement une zone où les aléas naturels sont nombreux et quasi omniprésents. Ceux-ci génèrent d'autant plus de risques (la survenue d'un aléa sur une zone où des enjeux sont présents) que l'urbanisation s'étend à de nouvelles zones, que la fréquentation de la montagne s'accroît en général, que le tourisme se renforce et que leur probabilité s'accroît dans un contexte de changement climatique davantage marqué en montagne.

- Des risques nombreux et destructeurs dans les Alpes

Sur le Massif alpin, ces aléas naturels sont pour l'essentiel constitués par les mouvements de terrain, les avalanches, les inondations ou encore les incendies pour la partie la plus méridionale du massif. Les crues torrentielles font partie des risques naturels les plus dommageables. Leurs conséquences sont amplifiées par la concentration des habitations et des installations économiques, sportives ou ludiques dans les vallées et sur les rives des lacs, des rivières et des torrents. 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.

Une spécificité de ces risques sur le Massif Alpin est d'être tout à la fois très nombreux (voir carte du nombre de risques naturels par commune alpine en annexe), souvent très violents (phénomènes gravitaires d'une très grande vitesse comme les avalanches qui peuvent atteindre 400km/h) ou très destructeurs, comme le glissement lent d'un versant, mais également très localisés dans l'espace (souvent réduits à un couloir ou à une partie de versant) et dans le temps.

L'ensemble des communes du massif alpin français est soumis à au moins deux risques naturels et plus de 160 000 habitants vivent dans une des 151 communes soumises à au moins cinq risques naturels (données issues du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie). Ces événements se produisant suivant des occurrences très différentes, conduisant à une permanence des risques tout le long de l'année sur certains territoires.

Par ailleurs, la grande diversité et complexité des risques naturels dans les Alpes se caractérisent parfois par des processus de couplage. Ces couplages se traduisent par la co-présence et parfois l'interaction de phénomènes gravitaires sur un territoire de montagne ; les risques naturels s'associant dans un contexte de forçage climatique. Citons parmi eux quelques exemples de préoccupations de gestion liées à des risques d'origine glaciaire et périglaciaire : le cas de Têtes rousse (département de Haute-Savoie), avec un risque de vidange glaciaire générant une lave torrentielle (phénomène meurtrier en 1882 avec 175 victimes). Aujourd'hui ce risque reste pleinement d'actualité et présente une préoccupation compte tenu de l'accroissement de la vulnérabilité au changement climatique. Le cas du glacier Chauvet (département des Alpes de haute Provence), avec vidanges de thermokarst (glace et roche) en 1997 et 2008 suite à de fortes températures entraînant des laves torrentielles et embâcles sur la haute Ubaye, avec des infrastructures touristiques et villages menacés.

Cette menace, prégnante dans les Alpes est une source de coûts parfois très conséquents. Elle doit alors pouvoir être appréhendée de manière renouvelée et efficace par les territoires du massif. A titre d'exemple, on peut citer les épisodes torrentiels au printemps 2013 sur le Massif des Pyrénéens dont les caractéristiques économiques, touristiques et le niveau d'infrastructures sont semblables ou légèrement inférieurs à ceux du Massif alpin. Les dommages associés représentent un coût de plus de 500 millions d'euros pour des événements d'environ 48 heures. Ces phénomènes sont corrélés avec des conditions hydro-climatiques tout à fait particulières en 2013 sur ce massif. Des conditions qui correspondent néanmoins à des tendances aujourd'hui observées en montagne, notamment dans les Alpes : de fortes précipitations, avec des amplitudes thermiques importantes dans des temps courts, entraînant des phénomènes rapides, d'intensité importante et générant un danger potentiel pour les populations et de nombreux dégâts directs (endommagements et destructions matériels) et indirects (pertes d'accessibilité, pertes d'activité socio-économique, impact sur l'image touristique).

- Repenser la gestion des risques

La gestion des risques naturels en montagne fait l'objet depuis de nombreuses années d'une attention soutenue de la part des pouvoirs publics afin de prévenir les menaces

pesant sur les équipements et les réseaux de communication dont l'altération est souvent synonyme en montagne de préjudices importants à la vitalité d'un territoire et à sa trajectoire de développement. Cette politique de protection, dit « de l'ouvrage », est néanmoins très coûteuse en territoire de pente et d'altitude. A titre d'illustration, le seul département des Alpes de Haute Provence dépense en moyenne annuellement plus de 700 000€ au titre de son programme de prévention contre les chutes de pierres à travers une vingtaine d'opération d'installation de type filets, ancrages, écrans ou merlons sur les zones du réseau routier départemental présentant des indices d'instabilité.

Parce qu'il est inenvisageable de geler l'urbanisation ou le développement pour soustraire tout enjeu humain et économique aux phénomènes précités, le risque « 0 » constitue un objectif non atteignable en montagne. C'est pourquoi une politique de gestion innovante et volontaire des risques, associant sur un même territoire prévention, prévision, gestion des crises et retour d'expériences, doit être encouragée.

La résilience des territoires alpins, entendue comme capacité nouvelle à appréhender les risques et leurs conséquences potentielles, apparaît de plus en plus comme une forme alternative et vertueuse d'action collective. En cela, il ne s'agit pas seulement de lutter, maîtriser ou contenir les phénomènes, mais d'avantage d'accepter leur existence, leur survenu, en anticipant leur conséquences directes et indirectes (endommagement forts, pertes d'exploitations touristiques, ruptures de services, pertes d'accessibilité, déficit d'image,...).

Il s'agit donc bien de compléter la stratégie de gestion de protection lourde et coûteuse dans le temps, en lui associant des approches plus intégrées et efficaces avant, pendant et après les crises, à même de limiter les impacts des catastrophes d'un point de vue économique, social et environnemental.

De plus, dans l'optique de développer la résilience des territoires de montagne, il semble incontournable de les doter de connaissances, d'outils, de méthodes nouvelles afin d'enrichir et d'adapter les techniques de gestion au contexte alpin et au contexte de changement global (qu'il soit d'ordre climatique et socio-économique). Or les démarches locales de prévention et de gestion des risques appellent des développements et des connaissances spécifiques et pluridisciplinaires compte tenu des nombreux obstacles scientifiques ou techniques, culturels ou organisationnels, auxquels elles se heurtent. En effet, l'enjeu d'amélioration des connaissances et de la gestion des risques naturels dans les Alpes concerne divers domaines, notamment météorologique, au regard des difficultés techniques de recensement liées au relief et à la rapidité des phénomènes. A titre d'exemple, les connaissances, principes et méthodologies préventifs du risque d'inondation de plaine (référentiel de risque dominant à l'échelle européenne) ne trouvent pas forcément de traduction directe et adaptée dans l'action préventive des risques en territoires de montagne. De même, les pratiques d'évaluations socio-économiques pour les risques en montagne ne sont pas encore systématisées et pratiquées. Elles constituent un enjeu de développement scientifique et technique pour les prochaines années, compte tenu de la complexité des aléas gravitaires en montagne et des coûts indirects liés à la nature même du développement économique agro-touristiques de montagne et des besoins cruciaux de mobilités associés.

Le Massif alpin possède justement des ressources et un niveau d'excellence scientifique de premier ordre avec les bassins scientifiques et économiques de Chambéry, Grenoble, Aix-Marseille (antennes présentes sur GAP et Digne-les-Bains) et Nice. C'est donc en s'inscrivant dans un continuum de pratiques et d'approches (scientifiques, techniques, territoriales et politiques) que pourront être valorisées et transférées les connaissances, techniques et innovations organisationnelles au sein des démarches de gestion du risque naturel sur les personnes et les biens des territoires de montagne.

Ce constat est notamment illustré sur la question des risques émergents d'origines glaciaire et périglaciaire par un travail de synthèse sur l'état de l'art scientifique et technique réalisé en 2013 par le Pôle Alpin d'études et de recherche pour la prévention des Risques Naturels et soutenu par le Ministère de l'Environnement, du Développement Durable et de l'Energie.

Objectif Spécifique 4 : Etendre et améliorer la gestion intégrée des risques naturels sur le massif

La « gestion intégrée des risques naturels » (GIRN) vise à déployer de nouvelles approches des risques et de leur prise en compte à l'échelle d'un bassin de vie et de risque. Ceci exige de compléter l'approche classique et segmentée (aléa/ouvrage) par une approche territoriale et nouvelle (vulnérabilité/organisation/projet/culture du risque) en développant la coordination et la synergie des acteurs impliqués sur les différentes étapes de gestion. Cela demande également de dépasser les approches temporelles sectorisées et ponctuelles (crise) pour développer une vision complète, réflexive et dynamique sur le long terme du processus de gestion (connaissances, prévision, prévention, alerte, crise, réparation). De telles approches veillent par ailleurs à s'intégrer au savoir-faire et identités locaux, à tenir compte des pratiques et habitudes collectives, en favorisant les partenariats locaux et en rassemblant les compétences en amont des projets de développement et d'aménagement en montagne.

En effet, compte tenu des caractéristiques des différents risques dans les Alpes, du contexte particulièrement évolutif du changement climatique en montagne, des enjeux économiques spécifiques (tourisme, agriculture,...) et des besoins associés (accessibilité, mobilité, etc.,...), la GIRN qui privilégie une approche contextualisée, favorisant davantage l'implication, la réactivité et l'adaptation des acteurs et de la population, apparaît comme un modèle de résilience territoriale particulièrement efficace.

Au-delà des travaux de protection, les actions classiques conduites par les pouvoirs publics concernant la gestion des risques naturels passent principalement par l'identification des risques via des Plans de Prévention des Risques Naturels (PPRN) à partir desquels sont déclinés des mesures de réduction de la vulnérabilité. La GIRN propose donc une approche enrichie du risque et de sa gestion, en décloisonnant et développant la coordination et la synergie des acteurs d'un territoire sur l'ensemble de la gestion et en augmentant leurs capacités à mobiliser des compétences et des connaissances. C'est pourquoi, cette optique nouvelle vise à positionner la question du risque au centre des projets de développement et d'aménagement des territoires en y intégrant le plus tôt possible les éléments liés à la recherche et la localisation spatiale et

temporelle des phénomènes naturels, à l'information et la communication sur les risques associés et les mesures de protection et de limitation des effets sur les populations et les équipements, ainsi que les mesures de préparation et de gestion en cas de survenance d'une crise.

- Développer la gestion intégrée des risques dans les territoires alpins

Les dispositifs d'expérimentations de GIRN dans les Alpes, mis en place et soutenus sur des territoires pilotes par la programmation interrégionale 2007-2013, concernent encore une part infime du territoire. Répartis sur le massif, six sites ont été retenus en 2007 et ont développé une animation locale spécifique très active favorisant une approche intégrée du risque : diagnostic de gestion, sensibilisation, communication, information, expérimentations méthodologiques, élaboration d'outils d'aide à la décision, entretien de la culture locale du risque, études de faisabilité sur l'intégration de la problématique des risques naturels dans la planification, l'aménagement et le développement du territoire à des échelles appropriées (principalement intercommunales), la préparation multi-acteurs aux moments de crise, etc.

Ces expérimentations avaient pour objectif de faire la démonstration, qu'au-delà de l'injonction réglementaire d'agir, une action locale sur la prévention des risques au plus près des acteurs, des territoires et de leurs préoccupations, était à la fois possible et profitable sur un plan collectif. Cette innovation organisationnelle est une véritable plus-value des programmes interrégionaux du Massif des Alpes 2007-2013, qu'il convient de pérenniser et de développer.

Dans cette optique, le passage d'une approche très exploratoire sur sites pilotes à une démarche d'essaimage et de transfert, sur la base des résultats capitalisables de la programmation 2007-2013, doit être accompli sur la période 2014-2020.

Le POIA accompagnera l'élargissement territorial de la GIRN sur le massif Alpin par l'émergence de nouveaux territoires supports dits « Territoires Alpains de Gestion Intégrée des Risques Naturels » (TAGIRN) en permettant le financement d'une ingénierie d'animation locale spécifique et la mise en œuvre de plans d'actions adaptés.

- Perfectionner la gestion locale des risques naturels

Sur la période 2014-2020, les bénéfices attendus de cet élargissement territorial pour le territoire de massif vont au-delà d'une avancée quantitative pour aller vers une plus-value qualitative de la gestion des risques.

Pour cela, il est essentiel de considérer que le risque est avant tout un objet public et collectif qui appelle de multiples compétences, et donc des modalités de collaborations pluridisciplinaires, spécifiques et innovantes. Afin de tirer parti et d'enrichir ces connaissances et outils de gestion pour une meilleure prise en compte des risques alpins, une dynamique de programmes spécifiques doit être encouragée sur les Alpes en vue de

favoriser l'aide à la décision des acteurs territoriaux de la gestion ainsi que l'application et le transfert de ces connaissances, méthodes et outils au sein des politiques locales de gestion.

La gestion du risque dépend grandement de la capacité de prévision des aléas, donc de la disponibilité de l'information et de la bonne organisation des acteurs impliqués dans la prévention et la gestion de crises. L'Accord de Partenariat pour la France rappelle à ce titre que « *L'adaptation de la société et du territoire au changement climatique et la prévention des risques passent notamment par une amélioration des connaissances relatives aux aléas et à leurs impacts à toutes les échelles. La France dispose d'outils de détection (réseaux de mesure) et d'alertes précoces (dispositif de vigilance) lors d'événements météorologiques (grand froid, neige, canicule, etc.) ou sismiques (tsunami, etc.) qui sont à maintenir et à renouveler régulièrement, dans un souci d'amélioration constante.* » (p27).

Le POIA encouragera donc les initiatives de rapprochement scientifique et technique collaboratif mettant en synergie différentes natures et échelles d'acteurs, de préoccupations et de compétences : scientifiques (universités et organismes scientifiques), techniques (opérateurs publics : gestionnaires, services techniques et privés : bureaux d'étude, PME-PMI), à l'échelle interrégionale et des territoires de gestion (collectivités, établissements publics, syndicats mixtes...), notamment des TAGIRN. Au sein de ces démarches partenariales, interrégionales ou localisées, devront cohabiter de manière imbriquée la sphère scientifique et académique associée à la prévention des risques naturels, et la sphère opérationnelle-technique publique et privée soucieuse de s'approprier ou de co-construire les connaissances, les méthodologies, les outils qui amélioreront son efficacité ou sa compétitivité.

Seront également soutenus les projets de recherche-action et de partenariats interrégionaux et localisés, producteurs de connaissances et d'innovations (principalement organisationnelles mais également technologiques) directement valorisables au sein des dynamiques conduites par les territoires alpins de gestion intégrée des risques naturels.

1.1.4 La plus-value d'une approche interrégionale

Les Alpes, comme les autres massifs de montagne, ont des caractéristiques territoriales particulières, justifiant des approches stratégiques et politiques spécifiques. La spécificité de ces territoires de montagne est reconnue au niveau européen au travers de l'article 174 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, modifié par le Traité de Lisbonne, qui affiche le principe du besoin d'une attention spécifique aux régions à handicaps naturels permanents, dont la montagne.

Ces spécificités sont aussi reconnues au niveau national, au travers de la Loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite communément «

Loi Montagne ». Elle définit la zone de montagne (article 3) comme un territoire se caractérisant par des handicaps liés à l'altitude, la pente, au climat, qui ont pour effet de restreindre de façon conséquente les possibilités d'utilisation des terres et d'augmenter, de manière générale, le coût de tous les travaux. La notion de massif, introduite elle aussi par la Loi Montagne, englobe cette zone de montagne ainsi que les territoires qui lui sont immédiatement contigus. C'est la Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, qui regroupe en une seule entité les Alpes du sud et les Alpes du nord.

L'action interrégionale de massif conduit à un changement d'approche par la définition et la mise en commun d'enjeux partagés. Elle est, sur différents aspects spécifiques au massif qui sont priorités dans sa stratégie, plus pertinente que des actions conduites à une échelle infra-massif. En zone de montagne, ceci s'explique notamment par la nécessité d'une adaptation interterritoriale des politiques publiques à des problématiques collectives non ignorées des stratégies purement régionales, notamment rurales, mais qui s'en trouvent renforcées en zone de fort relief et de contexte naturel particulier.

Par ailleurs, elle permet, grâce à une réponse politique et technique souple aux questionnements de la complexité territoriale, une mutualisation des politiques et des moyens de l'action publique mis en œuvre aux différentes échelles administratives de son périmètre d'intervention sans toutefois nier les particularités locales auxquelles ils répondent.

La plus-value interrégionale est au cœur de la stratégie du POIA 2014-2020 : la mobilisation des acteurs pour une plus grande valorisation du patrimoine naturel et culturel alpin répondra aux enjeux interrégionaux de diversification touristique par une approche territoriale spécifique et coordonnée à l'échelle du massif : celle des Espaces Valléens. De même, la protection de la biodiversité sera adaptée aux enjeux de maintien des continuités écologiques sur l'interface interrégional et de conservation des espèces et habitats alpins menacés face aux pressions anthropiques et au changement climatique, plus rapide et déstructurant en zone de montagne.

Le soutien au secteur d'activité de la transformation de bois d'œuvre local passera quant à lui par une attention exclusive auprès des acteurs engagés dans la démarche interrégionale de certification de la production alpine, pour une meilleure réponse au marché local présent et à venir de la construction en bois.

Enfin, l'enjeu d'une meilleure gestion des risques naturels mobilisera le POIA dans une dimension également interrégionale puisque seuls les risques naturels de montagne, prégnants sur le massif, seront ciblés et cela dans une approche territoriale adaptée et coordonnée à l'échelle du massif qui est celle des Territoires Alpains de Gestion Intégrée des Risques Naturels.

Cette plus-value interrégionale réside notamment dans l'implication des réseaux d'acteurs structurés à l'échelle du massif et participant de l'expression d'une conscience collective et partagée sur les enjeux de montagne. Ce sentiment de cohésion entre les différents acteurs collectifs publics et privés du massif s'exprime notamment au travers

des instances du Comité de Massif, lieu de dialogue et de coopération à l'échelle alpine, participant d'une appropriation commune à une échelle pertinente des enjeux et des moyens d'actions que sont les programmes pluriannuels interrégionaux.

Dans une résolution en date du 11 juillet 2013, la Commission Permanente du Conseil National de la Montagne (CNM) rappelle le rôle positif de la mise en réseau des partenaires régionaux et infrarégionaux dans le décloisonnement de l'action publique sur les massifs et l'efficacité des politiques interrégionales à se saisir des enjeux propres aux territoires de montagne. Ce constat est repris par l'accord de partenariat France pour justifier la pertinence des POI de massif en tant que composante importante de la mise en œuvre territoriale du FEDER sur la période de programmation 2014-2020.

La période de programmation européenne 2007-2013 dans les Alpes est riche d'enseignements quant aux bénéfices d'une mobilisation interrégionale des réseaux d'acteurs face aux enjeux de montagne. De cette expérience, il ressort plusieurs enseignements de l'approche interrégionale des programmes POIA et CIMA :

- elle invite à la convergence des modalités d'intervention sur l'ensemble d'un massif (exemple des politiques respectives de Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur en direction des espaces valléens ou des refuges),
- elle oblige, à travers la combinaison des moyens financiers, à concentrer ceux-ci sur un nombre limité de cibles, justifiant donc d'une recherche permanente d'un effet-levier des financements,
- elle rend possible la conduite d'actions coordonnées, génératrices d'économies d'échelle,
- elle légitime l'exploration de nouvelles thématiques et modalités d'action dans les champs spécifiques à la montagne (gestion intégrée des risques naturels, jeunes et montagne) et les dote des moyens d'ingénierie nécessaires,
- elle permet de mutualiser les moyens dédiés à la capitalisation et à la valorisation de l'innovation encouragée à travers les politiques menées en commun (réseaux interrégionaux forêt-bois, éducation au développement durable, risques naturels, services à la population, pastoralisme....).

Aussi, la stratégie du POIA 2014-2020 se veut prolonger l'approche interrégionale et capitaliser sur les progrès réalisés, notamment grâce au POIA 2007-2013, dans des domaines de politiques publiques qui font sens à l'échelle du massif alpin. L'efficacité de son intervention sera recherchée à travers :

- un soutien renouvelé et renforcé au travail en réseau et aux dynamiques interrégionales sur différentes thématiques alpines, telles que la valorisation de la ressource forestière de montagne ou encore la gestion des risques naturels, pour lesquelles des habitudes de coopération sont fortement implantées et demandent à être pérennisées et mises au service de l'ensemble des politiques publiques du massif ;

- le renforcement des territoires de projet alpins et leur structuration interrégionale pour une traduction efficace des objectifs du POIA. La réussite des programmes interrégionaux de montagne passe en effet par l'existence de relais stratégiques adaptés aux échelles de développement et aux contextes variés des territoires en zone de montagne. (cf. section 4).

1.1.2 Justification du choix des objectifs thématiques et des priorités d'investissement correspondantes, compte tenu de l'accord de partenariat, à partir de la mise en évidence des besoins régionaux et, le cas échéant, des besoins nationaux, y compris la nécessité de relever les défis énoncés dans les recommandations par pays adoptées en vertu de l'article 121, paragraphe 2, du TFUE et dans les recommandations correspondantes du Conseil adoptées conformément à l'article 148, paragraphe 4, du TFUE, en tenant compte de l'évaluation ex ante.

Tableau 1: Justification du choix des objectifs thématiques et des priorités d'investissement

Objectif thématique choisi	Priorité d'investissement choisie	Justification du choix
03 - Renforcer la compétitivité des petites et moyennes entreprises, du secteur agricole (pour le FEADER) et du secteur de la pêche et de l'aquaculture (pour le FEAMP)	3d - Soutenir la capacité des PME à croître sur les marchés régionaux, nationaux et internationaux ainsi qu'à s'engager dans les processus d'innovation	<ul style="list-style-type: none"> • UE2020 : initiatives phares « Une Union pour l'innovation » (conditions-cadres d'innovation pour les PME, éco-innovation et accès au financement), « Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources » (CO²) et « Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation » (PME, clusters, internationalisation, utilisation limitée des ressources, logistique et transport) • Position paper CE : utilisation durable des ressources, faible intensité de R&D des PME, perte de compétitivité et innovation insuffisante, notamment innovation non-technologique • AP France/CE : <ul style="list-style-type: none"> ○ déficit de compétitivité filière bois (mobilisation du bois, développement des filières aval, ..., industrie du bois intégrée aux 34 filières stratégiques d'avenir. ○ CO² : « développement de l'aval de la filière bois afin d'incorporer une part croissante de bois dans la construction » ○ Principes d'intervention : « Développer la culture de l'innovation sous toutes ses

Objectif thématique choisi	Priorité d'investissement choisie	Justification du choix
		formes, y compris non technologique
05 - Promouvoir l'adaptation au changement climatique et la prévention et la gestion des risques	5b - Favoriser les investissements destinés à remédier à des risques spécifiques, en garantissant une résilience aux catastrophes et en développant des systèmes de gestion des situations de catastrophe	<ul style="list-style-type: none"> • Prolongement et renforcement de l'approche innovante des programmes précédents en direction des sites pilotes pour une gestion intégrée des risques de montagne • Recommandation du Position Paper incitant à la promotion de stratégies de gestion des risques en zones rurales • Objectif transversal du SIMA et du DTS pour le développement de la recherche et de l'innovation dans les secteurs stratégiques pour le développement du massif • Accord de partenariat : enjeu de maintien et de renouvellement des connaissances relatives aux aléas et à leurs impacts
06 - Préserver et protéger l'environnement et encourager l'utilisation efficace des ressources	6c - Conserver, protéger, favoriser et développer le patrimoine naturel et culturel	<ul style="list-style-type: none"> • Enjeu fort du Schéma de massif de diversification des activités touristiques, de dessaisonalisation touristique et de promotion des patrimoines, notamment sur les territoires de moyenne montagne • Les PO régionaux n'ont pas retenu cette priorité • Accord de partenariat : enjeu fort sur les territoires de montagne de valorisation des ressources naturelles et culturelles, notamment dans le sens d'une adaptation des stratégies locales
06 - Préserver et protéger l'environnement et encourager l'utilisation efficace des ressources	6d - Protéger et restaurer la biodiversité et les sols et favoriser les services liés aux écosystèmes, y compris au moyen de Natura 2000 et d'infrastructures vertes	<ul style="list-style-type: none"> • Recommandations du Position paper pour poursuivre les efforts en matière de protection de la biodiversité et des zones à haute valeur naturelle • Objectifs de préservation du Schéma de massif, des SRCE et des Stratégies régionales pour la

Objectif thématique choisi	Priorité d'investissement choisie	Justification du choix
		biodiversité <ul style="list-style-type: none"> • Articulation fine avec les PO régionaux : POIA sur l'interface interrégionale ou coopération interrégionale ou espèce caractéristique du massif Alpin. • Recommandations de l'Accord de partenariat pour une protection des continuités de la trame verte et bleue et pour « <i>complémentarité FEADER/FEDER</i> » pour « <i>l'augmentation des actions en faveur de la connaissance et la préservation du bon état du milieu</i> » et pour « <i>poursuivre les actions engagées au cours de la période précédente en matière de restauration de la biodiversité et des ressources naturelles</i> »

1.2 Justification de la dotation financière

Justification de la dotation financière (c'est-à-dire du soutien fourni par l'Union) pour chaque objectif thématique et, le cas échéant, pour chaque priorité d'investissement, conformément aux exigences liées à la concentration thématique et tenant compte de l'évaluation ex ante.

Les Programmes Opérationnels Interrégionaux ne sont pas contraint de respecter une concentration de 80 % de leurs crédits sur les Objectifs Thématiques (OT) 1,2, 3 et 4 du FEDER. Cette souplesse est compensée au niveau national par une surconcentration des PO régionaux.

La stratégie alpine du POIA comporte quatre axes prioritaires et cinq objectifs spécifiques. Cette stratégie regroupe au total quatre Priorités d'investissement (Pi3d, Pi5b, Pi6c et Pi6d) appartenant à trois Objectifs Thématiques du FEDER (OT 3, OT 5 et OT 6).

Le POIA s'inscrit donc fortement dans l'accomplissement des Objectifs Thématiques 5 et 6 du FEDER pour la stratégie européenne UE2020, relatifs à *l'adaptation aux changements climatiques, la prévention et la gestion des risques* (OT5) et à *la protection de l'environnement et l'utilisation durable des ressources* (OT 6). En effet, ces OT regroupent 79 % de la dotation financière totale du POIA.

Par ailleurs, le troisième Objectif Thématique du FEDER retenu, relatif à *l'amélioration de la compétitivité des PME* (OT3), est mobilisé (18 %) dans une optique de valorisation

d'une ressource naturelle importante dans les Alpes puisqu'il vise un soutien du secteur de la transformation de bois d'œuvre exploité localement.

Ce constat résulte directement de la volonté des partenaires du massif de cibler la stratégie du POIA en réponse aux enjeux de croissance durable de la stratégie UE 2020.

Pour chaque axe prioritaire, la stratégie du POIA répond à des problématiques s'exprimant à une dimension interrégionale. Pour chaque priorité d'investissement retenue, l'intervention du FEDER sera ciblée sur des caractéristiques propres, emblématiques ou particulièrement marquées du Massif alpin.

Cette concentration stratégique, dans son architecture globale et au sein de chaque objectif, assure au POIA une articulation étroite et une complémentarité avec les autres fonds européens programmés sur le massif à une échelle régionale, transfrontalière ou transnationale. De même, elle résulte de la volonté des partenaires du massif d'assurer un effet-levier financier substantiel du POIA et complémentaire de l'intervention de la CIMA pour l'atteinte de chacun des objectifs spécifiques du programme.

- L'OT 6 du FEDER (Axe prioritaire 1) relatif à la *protection de l'environnement et l'utilisation durable des ressources* est le plus fortement doté du programme puisqu'il réunit à lui seul près de 65% de la maquette financière totale. Les crédits correspondant permettront de répondre aux enjeux de valorisation (Objectif Spécifique 1 = Pi6c) et aux enjeux de protection (Objectif Spécifique 2 = Pi6d) des ressources.

Sa forte dotation financière répondra en grande partie aux besoins d'accompagnement des investissements, notamment matériels, visant la mise en valeur des sites de découverte du patrimoine naturel et culturel alpin. Il s'agit de l'orientation centrale des stratégies locales menées par les Espaces Valléens alpins en vue d'une diversification des activités touristiques, que les partenaires du massif souhaitent renforcer sur l'ensemble du massif grâce à la programmation interrégionale POIA/CIMA 2014-2020. Cette orientation nécessite donc un soutien public financier important, qu'il s'agisse de l'accompagnement de l'ingénierie nécessaire à l'élaboration des plans d'actions mais également, et surtout, du soutien aux travaux de mise en valeur et d'aménagement des sites de découverte.

A travers l'objectif spécifique 2, l'OT 6 est mobilisé dans une logique interrégionale de protection de la biodiversité et des continuités écologiques, appelant des investissements matériels et immatériels. Les besoins financiers sont plus modestes relativement à ceux de l'objectif de valorisation, mais ils sont ajustés à la réalité de la dimension budgétaire des projets éligibles sur le territoire du massif et articulés avec les interventions financières complémentaires des deux PO FEDER régionaux pour la protection des continuités écologiques de dimension régionale ainsi qu'au soutien des PDR envers les démarches de protection localisées Natura 2000.

- L'OT 5 du FEDER (Axe prioritaire 3) relatif à *l'adaptation aux changements climatiques, à la prévention et à la gestion des risques*, réuni 14 % de la dotation financière du POIA, dans le but de permettre l'accompagnement des investissements immatériels nécessaires à l'animation interrégionale et localisée des démarches de gestion intégrée des risques naturels et aux projets de mise en réseau et de développement des connaissances et outils dans la gestion des risques en montagne. Le POIA sera ciblé sur l'accompagnement d'un nombre restreint de dynamiques territoriales de gestion intégrée, mais particulièrement pertinent au regard des risques naturels pesant sur leur population. Le soutien au développement des connaissances et des outils de gestion des risques prendra appui sur un nombre également limité de projets mais à fort potentiel de transférabilité sur le reste du massif.
- L'OT 3 du FEDER (Axe prioritaire 2) relatif à *l'amélioration de la compétitivité des PME* mobilise 18% de la dotation financière du POIA. Bien que limitée par l'encadrement des aides d'Etat aux entreprises, l'intervention du POIA se révélera conséquente puisqu'elle vise principalement un soutien direct aux investissements permettant la modernisation des PME de 1ère et 2nd transformation du bois d'œuvre engagée dans une démarche interrégionale de certification de la production.

Au-delà de la réponse à ces besoins identifiés d'adaptation des équipements de production des PME, le POIA soutiendra la structuration et l'adaptation au marché local des acteurs de la filière par l'accompagnement de démarches collectives interrégionales.

Enfin, la dotation de l'Axe prioritaire 4 dédié à l'Assistance Technique du programme est portée à son maximum, soit 3,5% (4% règlementaire – 0,5% dédiée à l'assistance technique nationale), afin de disposer des moyens suffisants à la mise en œuvre et la bonne gestion du programme à un niveau interrégional. Au-delà du financement des moyens d'animation et d'instruction du programme, l'assistance technique sera davantage mobilisée que pour la période de programmation précédente afin de participer à couvrir les besoins interrégionaux liés à la mise en place d'un système statistique efficient de suivi des résultats (respect de la conditionnalité ex ante B7) ainsi que pour assurer une communication substantielle du FEDER sur les Alpes tout au long de la période de programmation.