
**25^{ème} session du groupe de travail
de la Commission Européenne des Forêts
sur l'aménagement des bassins versants de montagne**

SALZBOURG (Autriche)

24 – 26 Avril 2006

RAPPORT NATIONAL FRANCE

Auteur :

Délégation Nationale aux Actions RTM
Office National des Forêts
9, Quai Créqui
38000 GRENOBLE

En France, les actions d'aménagement des bassins versants de montagne visant à lutter contre l'érosion et les risques naturels sont menés depuis plus d'un siècle dans le cadre de la Restauration des Terrains en Montagne (RTM).

Les actions publiques de prévention des risques naturels en montagne dépassent cependant largement le cadre strict de la RTM pour trois raisons :

- l'approche française d'aménagement des bassins versants est celle de la multifonctionnalité, dans une optique de gestion durable ; dont le contrôle de l'érosion et la prévention des risques ne constituent qu'une des composantes,*
- la nécessité de décliner l'aménagement des hauts bassins en actions opérationnelles répondant aux divers services environnementaux et de développement conduit à une grande diversité des situations ; si la forêt de montagne y joue un rôle clé, la gestion des bassins versants dépasse largement le cadre forestier,,*
- la prévention des risques naturels implique différents départements ministériels de l'Etat et les collectivités territoriales, dans un dispositif législatif et un contexte de décentralisation et de recherche de responsabilité qui ont beaucoup évolués au cours des vingt dernières années.*

Le présent rapport est structuré conformément aux directives de la FAO, en se focalisant sur les évolutions survenues dans la montagne française depuis la 24^e session du groupe de travail ; il s'appuie largement sur les actions conduites dans le cadre de la RTM.

I - DEVELOPPEMENTS DEPUIS LA XXIV^e SESSION

Evénements naturels

La montagne française n'a pas été touchée ces deux dernières années par des épisodes majeurs par leur ampleur et le nombre de victimes, comme cela avait été le cas en 1999 avant la 21^e session.

Cette absence de catastrophes ne signifie pas que la montagne soit restée inactive, puisque plusieurs centaines d'événements aux conséquences notables, souvent localisés, sont répertoriés chaque année. Nombre d'entre eux (une quarantaine par an) ont occasionné des dégâts importants mais ponctuels, conduisant dans le système d'assurances français à une déclaration de l'état de catastrophe naturelle permettant l'indemnisation des victimes.

L'épisode torrentiel le plus important aura été celui d'août 2005 en Isère et Haute Savoie, sans victimes mais avec destruction de bâtiments et infrastructures coupées ; l'hiver 2005 / 2006 avec un fort enneigement dans les Alpes a conduit à de nombreux dépassements des avalanches connues, mais sans dégâts importants ; le nombre de victimes d'avalanche, hors des zones sécurisées, a été le double (près de 60) d'une année moyenne.

Connaissance des phénomènes naturels et leur prise en compte dans l'aménagement de la montagne

La connaissance des sites et des phénomènes, engagée de longue date, s'enrichit de l'observation permanente de ceux-ci. Elle permet toutes les expertises nécessaires à l'exercice des responsabilités publiques, et débouche sur les actions d'information préventive des populations et de cartographie réglementaire des risques spécifiques à la montagne.

Dans les départements de montagne des Alpes et des Pyrénées, ceci s'est plus particulièrement traduit par :

- l'accent mis sur la consignation des données événementielles (enquête permanente des avalanches, événements sur les risques montagne avec un objectif de dépouillement des sources diverses d'archives) dans des bases de données nationales,
- la mise en œuvre d'un programme de rénovation des cartes d'avalanches (CLPA), couvrant maintenant de l'ordre de 800 000 ha,
- une montée en puissance de la réalisation des Plans de Prévention des Risques (entrés en vigueur dans 48 nouvelles communes de montagne en 2004 et 29 en 2005).

La gestion patrimoniale des territoires de montagne

La sécurité des personnes et des biens dépend en grande partie de la qualité d'entretien du milieu ; c'est particulièrement le cas des forêts de montagne, dont 3 millions d'hectares sont publiques et gérées par l'Office National des Forêts.

Parmi ceux-ci, les terrains domaniaux RTM où le budget de l'Etat a consacré 10 M€ par an pour des travaux spécialisés, principalement des ouvrages de correction (entretien et ouvrages nouveaux) et dont les 2/3 environ concernent les torrents ; l'accent a été mis sur l'entretien des ouvrages existants, souvent très anciens.

A ce montant s'est ajouté 2 M€/an d'opérations d'entretien et de renouvellement des peuplements domaniaux jouant un rôle marqué de protection (190 000 ha), provenant du budget de l'ONF.

Malgré une conjoncture financière difficile, l'effort conjoint de l'Etat et de l'ONF pour les actions forestières de protection a pu se maintenir au niveau de la période antérieure.

Les travaux de protection menés par les collectivités locales

Qu'ils soient actifs (correction à la source) ou dans la majorité des cas passifs (protection rapprochée des enjeux sensibles), ces travaux spécialisés sont destinés à améliorer la sécurité des personnes et des biens à l'aval.

Dans le domaine de la RTM, les collectivités ont financé 14 M€ par an de travaux en 2004 et 2005. Ils se répartissent en travaux torrentiels (59 %), paravalanches (9 %) et contre les instabilités de versant (32 %) ; des aides financières aux communes maîtres d'ouvrages sont apportées par l'Etat (qui ont globalement représenté 12 % du coût pendant la période), les Régions (22%) et des Départements (10 %).

Les aides du Ministère chargé des forêts se sont recentrés sur les actions spécifiques à la gestion des bassins versants par régulation ou correction des phénomènes naturels (protection active), les autres partenaires financiers intervenant davantage sur les travaux de protection rapprochée.

II - STRATEGIES DE PREVENTION : QUELLES EVOLUTIONS ?

On ne développera pas ici les principales dispositions législatives servant de cadre à l'action publique : loi créant la Restauration des Terrains en Montagne (1882), loi sur l'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles (1982), loi "montagne" (1985), loi sur la sécurité civile (1987), loi sur l'environnement (1995) instituant les Plans de Prévention des Risques naturels prévisibles (PPR) et instaurant l'expropriation des biens menacés par un risque majeur imminent, loi

d'orientation forestière (2001) s'appuyant sur la notion de gestion durable avec des aspects relatifs aux risques naturels pour les forêts de montagne.

Evolution du cadre législatif

L'évolution depuis la précédente session consiste en la mise en œuvre de la nouvelle loi de 2003 sur les risques (naturels et technologiques), qui n'est pas spécifique à la montagne mais qui, pour ce qui concerne les risques naturels, renforce les dispositions en vigueur en mettant l'accent sur :

- l'information et la participation des populations, avec notamment l'information des acquéreurs et locataires,
- la gestion des territoires (par exemple les zones d'expansion des crues),
- une meilleure définition des responsabilités des acteurs et favorisant l'implication des collectivités territoriales.

Parallèlement, la nouvelle loi de 2005 sur les territoires ruraux s'inscrit dans la continuité du cadre législatif existant, mettant l'accent sur le rôle des acteurs locaux dans le développement durable des territoires, et l'intégration des différents services qu'ils rendent ; on ne peut donc parler dans la période qui nous intéresse d'évolution marquée des stratégies de gestion des bassins versants, mais il faut souligner une volonté de meilleure implication des différents partenaires.

Mise en œuvre des stratégies

Au niveau de l'Etat, la période a été marquée par la mise en œuvre d'une gestion budgétaire par grands objectifs (Loi de Finance), introduisant souplesse d'action et responsabilisation de ses représentants locaux sur ces programmes.

Deux évolutions sont par ailleurs à noter :

- le développement d'outils à destination des acteurs techniques (préparation de guides avalanche et torrentiel pour la réalisation de PPR, organisation de la concertation, suivi de la jurisprudence...)
- l'amélioration de la mise à disposition de données (sites Internet...) pour l'information du public.

III – LA RECHERCHE ET SES IMPACTS

En France, l'organisme de recherche le plus impliqué dans le domaine de la gestion des risques naturels par le biais de l'aménagement des bassins versants de montagne est le CEMAGREF.

Ses activités dans ce domaine concernent d'une part la gestion des forêts de montagne, d'autre part la dynamique des écoulements gravitaires et l'ingénierie des dispositifs de protection.

Parmi les résultats des travaux de recherche réalisés ou en cours ayant eu des retombées directes pour les gestionnaires des actions de prévention et de protection, depuis la précédente session, on peut relever :

- le développement de logiciels permettant une appréciation des aléas, par exemple les laves torrentielles, et le dimensionnement des ouvrages de protection,
- l'étude sur site expérimental des interactions forêt et chutes de blocs,
- la rédaction de guides pratiques de soins minimaux aux forêts, notamment pour les risques naturels,

IV – PRINCIPAUX PROBLEMES RENCONTRES

La gestion des bassins versants de montagne repose sur l'intégration de diverses composantes. Le fait que les politiques publiques soient souvent conçues à partir d'approches sectorielles (notamment l'eau, la forêt, l'urbanisme, les risques naturels) constitue de ce fait un handicap pour la gestion de situations locales demandant une approche multifonctionnelle. Cependant un dialogue existe entre les partenaires forestiers et de la politique de l'eau, visant une approche par bassin versant.

La dimension sécuritaire, avec ses conséquences en terme de responsabilité, implique également une vigilance particulière et une association étroite entre acteurs.

On peut aussi relever la difficulté d'identifier une politique spécifique pour la montagne au sein d'un dispositif conçu pour gérer chacune des politiques sectorielles au plan national.

Cependant, les difficultés qui peuvent être rencontrées sont davantage liées à la mise en œuvre de ces politiques qu'à leur contenu, leur intérêt étant très largement perçu et admis par tous les acteurs ; ces difficultés concernent par exemple :

- la multiplicité des acteurs, à chacun des différents niveaux de compétence (Etat avec ses différents Ministères, Régions, Départements, Communes, Citoyens), demandant une meilleure définition du rôle de chacun,
- la nécessité d'une continuité des actions,
- le manque d'outils d'évaluation,
- le besoin de renouvellement de peuplements instables à rôle protecteur,
- les difficultés de mobilisation et de mise en œuvre des financements nécessaires.