

Lois Grenelle Le deuxième texte pousse le premier

Alors que le Sénat n'a repris que fin janvier l'examen de la loi de programme mettant en œuvre le Grenelle de l'environnement, le texte projet de loi Grenelle 2 a été présenté au gouvernement le 7 janvier et devrait commencer à être débattu courant mars. A la différence du premier, qui se bornait à afficher objectifs et domaines couverts, ce deuxième texte législatif institue toute une panoplie d'outils qui permettra de passer de l'intention à l'acte.

C'est en toute logique que les cent articles du projet de loi Grenelle 2 couvrent les mêmes domaines que le Grenelle 1 : habitat et urbanisme, transports, énergie, risques, biodiversité, santé, gouvernance... En matière d'habitat et d'urbanisme, le texte renforce l'exigence de diagnostic de performance énergétique et rend obligatoire l'élaboration, d'ici le 31 décembre 2012, de plans climats territoriaux dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants.

Il modifie substantiellement le code de l'urbanisme pour l'adapter aux enjeux du développement urbain durable, « en fixant des objectifs environnementaux et énergétiques à la planification territoriale » et en intégrant la prise en compte de la trame verte et bleue (TVB) dans les documents d'urbanisme. Cette dernière serait établie conformément à des orientations fixées au niveau national, déclinées au niveau régional dans un document spécifique : le schéma régional de cohérence écologique.

Dans le domaine des transports, le texte du Grenelle 2 adapte la législation actuelle afin de réduire les nuisances et de privilégier des modes de transport durables. Il n'y est toutefois nulle part question d'un surpavage en zones sensibles, qui permettrait d'exercer une certaine dissuasion envers la circulation routière dans des milieux particulièrement exposés, comme en ville, ou fragiles, comme les territoires de montagne, alors que cette logique avait été consignée dans les conclusions du Grenelle de l'environnement.

Ecocertification et écocitoyenneté

Concernant l'énergie, le texte renforce la planification des énergies renouvelables dans le respect des enjeux de qualité de l'air et de prise en compte du changement climatique. Il étend le dispositif des certificats d'économie d'énergie et encadre le développement des dispositifs expérimentaux de stockage de CO₂. On doit relever que les entreprises de



moins de 500 salariés ne sont pas assujetties à un bilan carbone. S'agissant de la biodiversité, outre la mise en œuvre de la TVB, le texte du Grenelle 2 instaure une certification de la qualité environnementale des exploitations agricoles et des produits de la pêche, de même qu'il renforce la protection des zones humides et de la qualité des eaux. En matière de santé, le texte affermit les dispositifs de protection des habitants face aux diverses nuisances sonores, radioélectriques et lumineuses. Il améliore le cadre juridique applicable aux circuits de valorisation et d'élimination des déchets et institue un contrôle régulier des

champs électromagnétiques induits par les lignes de transport d'électricité, avec obligation de rendre publics les résultats.

Enfin, concernant la gouvernance, le texte institue de nouvelles obligations écocitoyennes, telles que les bilans d'émission de gaz à effet de serre (GES) imposés aux grandes entités publiques ou privées, ou l'affichage du bilan carbone des produits dans leur étiquetage. Surtout, il simplifie et unifie les procédures d'étude d'impact et d'enquête publique.

Au total donc, un grand nombre de sujets sur lesquels PLM aura l'occasion de revenir.

PLAN LOUP BILAN ENCOURAGEANT POUR LE TIR DE DÉFENSE

Le groupe national loup, qui s'est réuni le 13 janvier, a été l'occasion de présenter le bilan de la nouvelle procédure de tirs de défense, ainsi que du nombre de prédateurs de l'estive 2008, et d'annoncer les actions qui seront lancées au cours de cette année pour l'exécution du plan d'action national 2008-2012.

Le nouveau plan loup adopté l'an dernier a introduit la possibilité pour les bergers d'obtenir l'autorisation de tirer pour défendre leur troupeau. Cette possibilité a été utilisée dans plus de la moitié des départements du massif alpin, surtout dans les Alpes-Maritimes (vingt-deux autorisations) et dans la Drôme (dix), ainsi qu'en Haute-Savoie (sept) et en Savoie (cinq), puis dans une moindre mesure dans les Alpes-de-Haute-Provence et les Hautes-Alpes (deux dans chacun des départements). Dans le même temps, une seule autorisation de tir

de prélèvement a été délivrée dans la Drôme, et d'ailleurs sans résultat. Le bilan de cette première année d'application du tir par les bergers semble encourageant puisque le nombre d'attaques a légèrement diminué (906 contre 939 en 2007), ainsi que le nombre de prédateurs (3 133 au lieu de 3 810), et aucun loup n'a été abattu. Cela confirme que les bénéficiaires pratiquent scrupuleusement le tir d'effarouchement sans qu'il soit prétexte à tuer. Par ailleurs, plusieurs groupes de travail ont été mis en place.

Éviter les accidents dus aux chiens patous

Consécutivement à la progression inquiétante du nombre de contentieux portés devant les tribunaux suite à des incidents provoqués par les chiens patous⁽¹⁾, un premier groupe réfléchira à la mise en place, d'ici la prochaine

estive, de tests de comportement des chiens et de formation améliorée, à destination des bergers, afin de mieux encadrer leur responsabilité. Deux autres groupes de travail porteront sur la revalorisation des barèmes des indemnités et sur l'éventualité d'une conditionnalité de leur versement, et d'autre part, sur l'interaction entre la présence du loup et le maintien du pastoralisme. Enfin, l'année 2009 verra le lancement de la campagne de communication prévue par le plan d'action national (à destination de diverses catégories de public, notamment les professionnels dans les territoires récemment coloni-

Efficaces et farouches défenseurs de leurs troupeaux contre le loup, les chiens patous des Pyrénées sont aussi à l'origine d'incidents en nombre croissant avec les touristes et les randonneurs.

GIPE.FOTOLIA.COM



és ou sur le point de l'être). Une chargée de communication a d'ailleurs été récemment recrutée à cet effet.

(1) Un inventaire détaillé a été entrepris auprès des directions départementales de l'agriculture afin d'identifier la nature et la quantité de ces attaques ainsi que leurs suites contentieuses.

COHÉSION TERRITORIALE

UNE PLACE À TROUVER POUR LA MONTAGNE

Avec le sous-titre « Faire de la diversité territoriale un atout », le Livre vert de la Commission européenne sur la cohésion territoriale, publié le 6 octobre 2008, est soumis à une large concertation jusqu'à la fin de ce mois de février. En s'ouvrant à la prise en compte des différences territoriales, la politique communautaire de cohésion, jusqu'ici à dimension exclusivement « économique et sociale », représente aujourd'hui un coin d'entrée propice pour une reconnaissance accrue de la spécificité montagne par l'Union européenne et le développement, à terme, d'une véritable politique commune intégrée à son endroit. Les associations d'élus de montagne, l'ANEM et l'Association européenne des élus de montagne (AEM) en tête, entendent fournir des contributions qui viendront enrichir une approche des territoires de montagne, en l'état plutôt fragmentaire, voire à l'emporte-pièce. Le présent dossier rend compte à la fois de la teneur du document de la Commission et de la contribution que prépare l'Association.

Avouant modestement que l'objectif du Livre vert sur la cohésion est « d'approfondir la compréhension de ce concept », et rappelant qu'il n'existe pas actuellement de cadre budgétaire pour développer ce type d'action, la douzaine de pages de la communication de la Commission n'en propose pas moins un constat et une méthode pour lui donner corps.

L'Europe, territoire semi-urbain

7 % seulement de la population européenne vit dans des villes de plus de 5 millions d'habitants, et l'Union compte environ un millier de grandes villes de plus de 50 000 habitants, et 5 000 de plus de 5 000 habitants et de moins de 50 000. Cette configuration de l'espace urbain constitue

aux yeux de la Commission un avantage substantiel, dans la mesure où elle permet globalement une bonne accessibilité et distribution des territoires en matière de services économiques d'intérêt général (centres de soins, éducation, énergie durable, haut débit...).

Tout en s'interrogeant sur le contenu de ce à quoi pourrait ressembler une politique de l'Union en matière de cohésion territoriale, la communication de la Commission part du postulat qu'une telle politique devrait viser à « garantir le développement harmonieux de tous les territoires et à permettre à leurs habitants de tirer le meilleur parti de leurs caractéristiques propres ». La cohésion territoriale doit donc se préoccuper d'une compétitivité respectueuse des préceptes du développement durable uniformément répartie dans toute l'Union.

Au regard d'un tel objectif, le Livre vert relève que le territoire de l'Union se caractérise par un tissu urbain relativement dense de villes moyennes qui facilite l'accès aux services d'intérêt général (voir encadré ci-contre).

Agir sur la densité, les liaisons et la coopération

Par contre, aussitôt enregistré ce constat favorable sur la structure de l'habitat, le document montre que la répartition de l'activité économique

est beaucoup moins équilibrée et souligne que là où elle se concentre, elle génère des nuisances, telles que saturation du réseau routier, prix élevés de l'immobilier, exclusion sociale et pollution.

La Banque mondiale, estimant que la densité de population, les distances et les divisions influent sur le rythme du développement, la Commission en déduit que la politique de cohésion territoriale de l'Union pourrait comprendre trois champs d'action distincts. Le premier viserait l'atténuation des écarts de densité, le deuxième l'amélioration des équipements de liaison, et le troisième le développement des coopérations à tous niveaux. Celles-ci concerneraient notamment l'environnement (gestion des sécheresses, prévention et lutte contre les risques, tels que l'incendie ou les inondations), mais aussi le développement économique et les services d'intérêt général, tels que santé, éducation, transports.

Ce n'est qu'au-delà de ces trois orientations, qui s'adressent indistincte-

Selon l'approche qu'on en a (ici les territoires au-dessus de 500 m), la montagne occupe entre le tiers et 40 % du continent européen.



ment à une grande diversité de territoires, tant urbains que ruraux, que le document en vient à considérer les « régions ayant des caractéristiques géographiques particulières » qui requièrent des mesures spécifiques, et au nombre desquelles figurent bien entendu les « régions montagneuses ».

UNE APPROCHE ÉTRIFIÉE DE LA MONTAGNE

Bien que globalement pertinente, la vision que livre la Commission des territoires de montagne dans sa communication sur la cohésion territoriale se révèle parfois incomplète, ou erronée, sur certains aspects.

La description que fait le Livre vert de la Commission des territoires de montagne tend à faire la démonstration que leurs problèmes spécifiques de développement sont directement liés à leur nature géographique. Il part en premier lieu du constat que les territoires de montagne sont des territoires marginaux, accueillant 10 % seulement de la population de l'Union, et pauvres, puisqu'ils sont

souvent frontaliers (première difficulté), ainsi que fortement ruraux, avec plus d'un tiers de leurs habitants vivant en milieu rural (facteur de moindre ressource).

De fait, le produit intérieur brut par habitant n'y atteint que 80 % de la moyenne européenne. Mais le document laisse entendre que cette moyenne recouvre des réalités très diverses, en précisant que pour un quart toutefois des habitants de ces territoires le même chiffre est au contraire supérieur à la moyenne.

Par ailleurs, le document souligne que les populations des régions montagneuses ont été globalement stables ou en légère progression entre 1995

et 2004. Par conséquent, l'intérêt de prendre en considération les territoires de montagne dans leur spécificité ne tient pas directement à un enjeu particulier sur le plan démographique qui serait directement issu des conditions géophysiques.

Des territoires bien desservis mais menacés

Cela ne tiendrait pas non plus à la structuration de ces territoires, puisque la Commission considère (de façon un peu trop expéditive) qu'ils sont « souvent bien desservis en transports » et que « les services de base y sont également bien présents ».

Par contre, la faiblesse économique

de ces régions est manifestement liée à une insuffisante diversification des activités et à une pression constante exercée par le tourisme. De fait, c'est surtout pour des raisons environnementales que la Commission semble trouver une légitimité à envisager une action particulière pour la montagne. Outre l'importance et le nombre de ses sites naturels, ce sont les menaces environnementales qui pèsent sur elle qui la distinguent. Les menaces ainsi évoquées sont le changement climatique, d'une part, et l'appauvrissement de la biodiversité, d'autre part, auxquelles on peut ajouter le tourisme comme facteur de risque de dégradation des milieux naturels.