



XXIème CONGRES
Piedicroce – Haute-Corse
20, 21 et 22 octobre 2005

RAPPORTS STATUTAIRES

Rapport d'activité

François BROTTES, Président

Cher(e)s collègues,

A l'issue de l'année écoulée, je dois vous avouer que je ne parviens pas à surmonter un sentiment d'ambivalence vis à vis de la place reconnue à la montagne dans notre cadre juridique et institutionnel. Malgré certains acquis ponctuels, ici ou là, il existe une propension croissante à la négation de la spécificité de la montagne. Je le dis d'autant plus fort que cette menace diffuse qui « transcende » les attaches partisans traverse tous les partis et je dirais presque tous les secteurs qui ont une influence sur la vie en montagne.

D'une part, sa spécificité, déjà actée par le législateur en 1985, est renforcée avec la modification apportée par la loi du 23 février 2005, relative au développement des territoires ruraux (DTR), qui réécrit l'article 1^{er} de la loi Montagne :

*« La République française reconnaît la montagne comme un ensemble de territoires dont le **développement équitable et durable** constitue un **objectif d'intérêt national** en raison de leur rôle économique, social, environnemental, paysager, sanitaire et culturel. Le développement équitable et durable de la montagne s'entend comme une dynamique de progrès initiée, portée et maîtrisée par les collectivités de montagne et appuyée par la collectivité nationale qui doit permettre à ces territoires d'accéder à des niveaux et conditions de vie comparables à ceux des autres régions et offrir à la société des services, produits, espaces, ressources naturelles de haute qualité (...). »*

D'autre part, la loi DTR contient la négation même de cette spécificité montagne dans son 1^{er} article ainsi rédigé : *« L'Etat est garant de la solidarité nationale en faveur des territoires ruraux et de montagne et reconnaît leur spécificité. (...) »*

Quelle peut être l'efficience d'une solidarité nationale portant sur 80% du territoire, banalisant et diluant ainsi environ le quart du territoire national à caractère montagnard ? Les territoires ruraux sont certes confrontés à des difficultés parfois comparables, souvent avec des origines semblables à celles de nos territoires. Mais, malgré tout, nos montagnes ont une difficulté objective supplémentaire, particulière et incomparable : le handicap naturel et physique qui accentue toutes les autres et qui exige des solutions adaptées.

Ce déni du réel, je le vois affleurer un peu partout dans les problématiques qui nous ont mobilisés cette année. Son illustration la plus spectaculaire est donnée, à ma grande stupéfaction, par la question écrite d'un de mes collègues députés, président d'une honorable association d'élus locaux au demeurant (je le pense sincèrement), adressée au ministre de l'écologie sur le bilan et les perspectives d'action du Conseil national de la montagne (CNM). Il *«... lui demande si cet organisme a encore une justification dans le cadre de la simplification des structures ministérielles et administratives, annoncée par le Premier ministre. »*

C'est là un symptôme alarmant et j'aimerais, en évoquant les grands dossiers traités tout au long de l'année, pointer les dangers ou les manques, tout en relevant les avancées obtenues, et indiquer des pistes pour ne pas injurier l'avenir.

Les axes sur lesquels je souhaite susciter la réflexion portent sur :

- ♦ la stratégie pour faire prendre en compte la montagne,
- ♦ la préservation et la reconquête de nos services publics,
- ♦ le respect de nos territoires, de nos élus et de nos populations.

QUELLE STRATEGIE POUR FAIRE PRENDRE EN CONSIDERATION LA MONTAGNE ?

♦ Apporter notre contribution lors du débat législatif au Parlement

Au plan législatif deux textes promulgués cette année donnent la mesure de notre capacité à influencer la loi à travers l'empreinte qu'on peut y déceler. Les résultats obtenus permettent de juger de notre poids, de notre influence et de notre efficacité.

La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (DTR).

Voilà un vaste chantier sur lequel nous nous sommes mobilisés pendant 18 mois. Tous, au gouvernement comme au parlement, reconnaissent que nous avons été omniprésents. Sans revenir sur son contenu largement traité dans nos débats du XXe congrès, au comité directeur et dans notre revue PLM tout au long de cette année, je constate que ce texte de 76 articles au départ, dont quatre spécifiquement consacrés à la montagne, atteint finalement 240 articles, dont 26 dans le titre montagne.

D'un article à l'autre, ses apports sont inégaux et son bilan, globalement positif pour les uns, plutôt décevant pour les autres, c'est clairement mon avis, fait débat.

Considérablement enrichie, la loi DTR couvre un grand nombre de domaines qui, outre le renouvellement des politiques en faveur des zones de revitalisation rurale ou de la montagne, vont de la redéfinition de politique foncière à l'action de l'Etat en matière de services publics... Beaucoup d'amendements étaient directement issus de la proposition de loi que les parlementaires de notre association avaient déposée en termes identiques à l'Assemblée et au Sénat. C'est un premier indicateur que chacun appréciera.

Le nœud du débat sur la stratégie réside dans la question de savoir s'il faut traiter de la montagne dans un seul texte dédié à la montagne ou s'il faut, au nom du pragmatisme, saisir toutes les opportunités y compris dans des textes de portée plus générale. La première hypothèse rend admissibles aux yeux des représentants des autres zones du territoire les mesures particulières qui vont légitimement avec un texte consacré à une zone spécifique, alors qu'ils l'admettent plus difficilement sur des textes à vocation plus générale. Dans cette dernière hypothèse, les mesures particulières pour nos territoires sont parfois perçues comme privilège aux dépens des autres...

Le vote unanime de la loi Montagne de 1985 par les deux assemblées, fait exceptionnel, a démontré que la voie du texte particulier peut être payante. D'un autre côté, en étant pragmatique et en acceptant le débat à l'intérieur des textes généraux les avancées, certes partielles, sont là. Sur la loi DTR, je note simplement que le débat et les mesures inscrites dans la loi en fin de compte reflètent toutes les contradictions.

La réforme de la dotation globale de fonctionnement inscrite en loi de finances pour 2005.

Le projet de loi ne prenant pas particulièrement en compte nos communes et nos départements de montagne, nous avons contribué à faire évoluer le dispositif dans un sens plus favorable. Cela fut possible essentiellement à travers le dialogue amorcé avec le ministre délégué à l'intérieur de l'époque, Jean-François COPÉ, au moment du XXe congrès, en octobre 2004, et au Parlement par l'intermédiaire de nos parlementaires porteurs de propositions d'amendements dont une part non négligeable a été adoptée.

Le resserrement de la fourchette de la dotation de base attribuée en fonction du nombre d'habitants a été favorable aux plus petites communes, nombreuses en montagne. De plus, la majoration de 2 € de la dotation proportionnelle à la surface des communes de montagne, passée ainsi de 3 € à 5 € par hectare, de même que le dé plafonnement de cette dotation, a

été une réponse pour partie positive à notre demande, contrairement à notre souhait de meilleure définition du potentiel financier des communes qui n'a pas été entendu.

Pour les départements, notre action visait tout particulièrement la préservation de la dotation de fonctionnement minimale (DFM), vitale pour les 24 départements pauvres éligibles jusqu'en 2004 (dont 15 de montagne) et les inquiétudes sont réelles pour l'avenir. Nous avons proposé un dispositif permettant de préserver une partie de la croissance de la péréquation (30%) au profit de la DFM de ces 24 départements (dont la croissance était très forte) mais l'amendement n'a pas été voté.

L'introduction du nouvel indicateur « potentiel financier » pose problème pour les départements pauvres de montagne (le comité des finances locales l'a reconnu dès le mois de février) parce qu'ils se trouvent en tête du « hit-parade » de la richesse. C'est ainsi que les deux départements corses se sont retrouvés en tête, juste après les départements parisiens !

Nous ne considérons pas que notre action s'arrête là, bien au contraire. C'est pourquoi, pour mesurer l'impact de cette réforme, fondamentale pour l'avenir budgétaire de nos collectivités, nous nous sommes mobilisés toute l'année. C'est ainsi qu'une étude très approfondie a été pilotée par l'ANEM. Nous avons sollicité un cabinet spécialisé en finances locales, d'une part, et renforcé notre équipe pendant trois mois, d'autre part.

Ses principaux résultats seront présentés au cours du congrès et nos parlementaires devraient bénéficier d'arguments solides, simulations et propositions à l'appui, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2006, afin d'obtenir les modifications nécessaires. Nous préparons des amendements à cette fin.

Nous ne manquerons pas de revendiquer, au-delà de la montagne et des parcs naturels nationaux (Natura 2000, réserves intégrales, biotopes etc.), pour tous les territoires concernés, le juste retour financier dans la DGF, abondée à due concurrence, compensant la charge et le manque à gagner qu'induisent le plus souvent les « territoires à haute valeur environnementale », dont la montagne est particulièrement bien fournie.

♦ **Intervenir en amont lors de l'élaboration des projets de loi**

Le résultat de la concertation en amont sur le projet de loi d'orientation agricole (PLOA) est un autre révélateur

Nous avons été consultés à plusieurs reprises par le ministre de l'agriculture et de la pêche sur le projet de loi d'orientation agricole, examiné en urgence et adopté par l'Assemblée nationale ces derniers jours.

Pour nous, il devait non seulement reconnaître l'apport de l'agriculture de montagne à l'économie agricole au niveau national, mais aussi à l'aménagement du territoire ainsi qu'au développement équitable et durable. Nous avons demandé qu'un chapitre de cette loi soit consacré spécifiquement à l'agriculture et à la forêt de montagne. Malgré le soutien du ministre, cela n'a été le cas pour cause d'arbitrage interministériel défavorable. Je me tourne vers mes collègues sénateurs et leur demande de tout faire pour l'obtenir.

Nous avons porté plusieurs revendications pour nourrir le contenu de ce chapitre spécifique. Dans un contexte de forte démobilisation, compte tenu des difficultés socio-économiques rencontrées en montagne, l'enjeu vital désormais est de maintenir impérativement le nombre des actifs agricoles ce qui signifie aussi l'installation de jeunes agriculteurs.

D'autre part, nous souhaitons que soit réévaluée la réalité des handicaps (je préfère le mot de contrainte). Parmi les types de contraintes traditionnellement reconnus faisant l'objet de subventions spécifiques (surface, équipements agricoles, bâtiments...), il convient notamment d'intégrer dans le surcoût global des bâtiments agricoles de montagne les coûts induits par les exigences de l'intégration paysagère.

Par ailleurs, la contribution de l'acte d'exploitation à l'entretien des paysages doit être mieux reconnue par une politique rémunératrice de conventionnement de ce type de mission d'intérêt général sans laquelle la fermeture des paysages et l'envahissement de la broussaille s'accélèrent.

A ce titre, les risques de déprise en montagne s'accroissent chaque année et une véritable politique additionnelle d'encouragement au maintien de l'exploitation dans la durée semble devoir s'imposer. Le « deuxième pilier » de la PAC, celui du développement rural, doit servir à cela.

On pourrait ainsi envisager des mesures classiques renforcées (entre autres : super-DJA, ICHN majorées) et d'autres mesures de tous ordres qui s'adressent à la diversité des rôles de l'exploitant agricole en montagne, y compris, bien sûr, la question de la commercialisation des produits.

Dans ce contexte de loi d'orientation, il ne faudra pas oublier la forêt de montagne. Malgré la loi d'orientation forestière de juillet 2001 dont tous les décrets d'application ne sont pas encore parus, la situation de la forêt de montagne pâtit toujours des mêmes maux. Aussi, serait-il pertinent d'inscrire dans la loi un article d'orientation rappelant l'importance d'une meilleure synergie entre activités agricoles et forestières de montagne.

En conclusion, le volet montagne n'a pas figuré dans le projet de loi présenté par le gouvernement, de même que le projet de Code de la montagne (proposé spontanément par l'entourage du ministre après notre rencontre) dans les deux cas en raison d'un arbitrage interministériel défavorable, ce qui va encore une fois dans le même sens inquiétant pour la montagne que je ne cesse de constater.

Pourtant, la création d'un Code de la montagne rassemblant les textes relatifs à la politique de la montagne et à la gestion des milieux naturels montagnards serait particulièrement opportune. Les dispositions du titre montagne de la loi DTR n'ont fait qu'accroître cette dispersion, préjudiciable pour la montagne à terme.

En effet, si la politique de la montagne a pu enregistrer d'importants succès, dont le bénéfice a ensuite été étendu au reste du territoire, il existe aujourd'hui un risque réel de banalisation, je l'ai déjà dit. Pour éviter la dissolution de la montagne dans la ruralité, au détriment de la reconnaissance de la réalité et de la légitimité de la spécificité montagne, la création d'un code de la montagne apporterait une visibilité qui concrétiserait enfin le volontarisme des pouvoirs publics en faveur de la montagne.

Afin d'apporter un soutien adapté aux agriculteurs de montagne, il conviendrait d'assurer une parfaite transparence sur la réalité des pluriactifs. En d'autres termes, le statut d'exploitant agricole (ouvrant droit aux aides) doit leur être accordé quels que soient la nature et le revenu de leur(s) autre(s) activité(s). Cette démarche doit également s'appliquer aux conjoints et aux enfants dès lors que ceux-ci ont une contribution active à l'exploitation, ce qui se traduirait notamment par une double éligibilité à l'ICHN de base sur les 25 premiers hectares.

- ♦ **Anticiper les évolutions à l'instar de notre étude sur la pluriactivité, la saisonnalité et leur environnement social dans les stations**

Au-delà du PLOA, je voudrais aborder de façon plus large la question de la pluriactivité et de la saisonnalité pour illustrer une des voies d'anticipation prise par l'ANEM à travers une étude et la mobilisation d'expertises solides, afin de donner des outils opérationnels aux élus des stations de montagne.

Auparavant, je me dois de signaler qu'un certain nombre de mesures relatives aux pluriactifs ont été obtenues dans la loi DTR même si certaines propositions anciennes telles que la mise en place des caisses pivots et des guichets uniques n'ont pas pu aboutir. Malgré l'apport non négligeable au quotidien des mesures concrètes inscrites dans la loi - qui vont du choix du lieu de scolarisation des enfants des saisonniers à la prise en compte de leur ancienneté dans le montant du salaire – beaucoup de demandes des salariés restent à satisfaire.

Même si tout cela peut améliorer ponctuellement la vie quotidienne des saisonniers et des pluriactifs, l'ANEM ne se contente pas d'une simple approche « législative » des problèmes, car nous devons avoir un temps d'avance sur les évolutions pour anticiper et mettre à jour certaines problématiques, vitales pour nos collectivités.

Si la France est la première destination touristique mondiale, de nombreux secteurs d'activité connaissent de plus en plus des problèmes de recrutement de personnel saisonnier. Un véritable enjeu existe pour améliorer l'accueil de la clientèle, notamment internationale, professionnaliser les activités, améliorer la qualité des prestations, d'autant plus qu'il y a bien souvent un hiatus entre les attentes des touristes et les aspirations des professionnels...

Le tourisme étant une des activités économiques majeures de nos territoires, nous devons prendre cette question au sérieux. Sur certains territoires, conscients des enjeux, syndicats de salariés et employeurs ont créé des groupes de travail afin d'apporter des réponses satisfaisantes.

Les élus et les pouvoirs publics en général ne peuvent pas rester en dehors de ce type d'initiatives. Ils doivent participer à l'élaboration des critères permettant d'avoir une appréciation globale sur les stations en repérant et en valorisant les bonnes pratiques sociales des employeurs, des communes et des régions.

Les élus des communes ne doivent pas rester en dehors de l'élaboration des critères en cours sur « l'environnement social » des stations touristiques, car si d'autres veulent « planter un pavillon bleu » sur nos montagnes, il vaut mieux savoir avant de quoi il s'agit. Il faut être partie prenante, dès le début de la réflexion, ce qui est donc le cas pour l'ANEM qui vient de lancer une étude sur l'environnement social des stations de montagne afin d'apporter aux maires des instruments, « un guide », leur permettant d'agir. Cette étude devrait être achevée au cours du premier trimestre 2006.

GARANTIR UN ACCES FACILE ET ADAPTE AUX SERVICES PUBLICS EN MONTAGNE

Parmi les évolutions encouragées par l'Etat et les collectivités publiques pour satisfaire l'objectif de développement équitable et durable de la montagne, la loi Montagne invoque la nécessité de « *réévaluer le niveau des services en montagne, assurer leur pérennité et leur proximité par une généralisation de la contractualisation des obligations* ».

Le maintien des services à la population est en effet un point essentiel de la politique de la montagne puisqu'il constitue un axe majeur de la lutte contre la désertification. Or, le cœur même de ce processus de désertification est un cercle vicieux : la diminution de la population a pour conséquence de réduire la rentabilité des activités de service qui ne peuvent plus être amorties par un volume suffisant d'opérations ce qui, en augmentant l'inconfort des populations, est facteur d'accroissement de la désertification.

Plus encore, les tendances lourdes de l'évolution de la société et des mentalités se conjuguent pour rendre plus difficile non seulement la préservation, mais aussi la qualité et l'accès aux services publics sur presque tous les registres. Loin d'énumérer la liste complète des causes et des raisons de ces facteurs défavorables, je citerai pêle-mêle :

- l'ouverture à la concurrence dans pratiquement tous les secteurs, dont les conséquences quasi immédiates entraînent la disparition des services dans des pans entiers de nos territoires pour ne pas dire le « déménagement du territoire »,
- la spéculation foncière quasi généralisée dont les répercussions sont particulièrement spectaculaires dans certaines zones de montagne (notre secrétaire général, Martial SADDIER, député-maire de la Haute-Savoie ne manque pas de le rappeler à tout moment parce qu'il parle en connaissance de cause),
- la perception nouvelle de leur rôle et l'organisation différente des professionnels du service rendu à la population. L'exemple de la médecine est assez symptomatique avec les questions relatives aux gardes, à la médecine de groupe et à la féminisation de la profession.

Avec la notion de « services au public », l'accent est mis sur la nécessité de garantir un égal accès à l'ensemble des services proposés au public, tant par des opérateurs publics que privés.

Face à l'inquiétude grandissante des populations rurales et de montagne qui voient l'accès à ces services réduit à une peau de chagrin, le Premier ministre a installé le 17 février 2005 la Conférence nationale sur les services publics en milieu rural. Cette Conférence, composée d'élus locaux, de représentants des administrations et des opérateurs de service, est présidée par Paul DURIEU, maire de Camaret-sur-Ayguës (84) qui participera aux travaux de notre congrès. Elle a pour mission de dresser un panorama des enjeux en la matière et de faire des propositions.

Les propositions de la Conférence sont attendues à l'automne 2005 pour une mise en œuvre dès le 1^{er} janvier 2006. C'est pourquoi, en attendant la remise de ces travaux, le Premier ministre avait demandé qu'il soit renoncé « *à toute réorganisation entraînant une suppression ou une réduction significatives du service au public en milieu rural, sauf accord exprès des élus concernés* », précisant que « *ceci s'applique aux projets de fermeture d'école, sauf s'il s'agit d'un regroupement pédagogique ainsi qu'aux projets de fermeture de collège* ».

Dans ce contexte, il me semble utile de rappeler que l'article 1^{er} de la loi de 1985 fixe parmi les objectifs de la politique de la montagne celui d'assurer aux populations locales des conditions de vie analogues à celles des autres territoires. On peut déplorer qu'il reste à ce jour principalement déclamatoire. La renonciation à la codification du cadre juridique propre à la montagne constituerait-elle un aveu de peur du vide ?

Aujourd'hui, le constat sur l'offre de services publics en montagne est alarmant et accuse un désengagement territorial sur pratiquement tous les fronts :

- les antennes des services de l'Équipement et les recettes du Trésor Public, dont la fonction de conseil auprès des élus locaux est essentielle, ferment les unes après les autres (avec la perte d'efficacité que cela entraîne en matière de déneigement ou de compréhension des besoins de constructibilité par exemple),
- les gendarmeries et les écoles, de même que les services publics industriels et commerciaux tels que La Poste subissent la même stratégie de fermeture, en mettant en avant l'insuffisance de rentabilité,
- les initiatives d'EDF dont la présence de proximité semble s'évaporer sous couvert de restructuration comme de nombreuses autres entreprises pourtant en charge d'une mission de service public avec une dimension, qui semble aujourd'hui oubliée, d'aménagement du territoire,

[A ce propos, je ne doute pas que la conférence nationale des services publics présidée par Paul DURIEU ainsi que les ministres concernés lui rappelleront ainsi qu'à tous les autres acteurs en charge d'un service public, la dimension d'aménagement du territoire qui leur incombe, conformément à l'engagement du Premier ministre de l'époque, Jean-Pierre RAFFARIN].

- la départementalisation des services de sécurité incendie a également suivi la même logique et produit les mêmes effets,
- les systèmes de transports se révèlent inadaptés aux besoins réels des zones enclavées notamment en montagne, et ne cherchent pratiquement pas à les intégrer dans leur développement,
- la desserte en nouvelles technologies de communication (téléphone mobile, haut débit, TNT) néglige ostensiblement les territoires de montagne,
- la pratique des aides en matière de distribution d'eau et d'assainissement exclut de facto les collectivités de montagne en ne tenant compte, ni des enjeux qu'elles recouvrent, ni de leurs besoins accrus,
- quant aux services à dimension culturelle, ils sont pratiquement inexistantes.

Dans ce contexte fortement grevé par l'ouverture de la plupart des services publics à la concurrence, la rupture d'égalité est consacrée. Les maisons de services publics n'apparaissent que comme des ersatz et l'on aboutit à une situation de fortes inégalités où les seules possibilités laissées aux montagnards se résument à un droit au « bas débit » pour un prix supérieur au haut débit, et au droit de payer ce que les autres reçoivent gratuitement, qu'il s'agisse du médecin ou de La Poste.

Sur ce dernier service public, hautement représentatif et symbolique du point de vue de la proximité et de l'aménagement du territoire, je crois utile de s'interroger sur le sens des choix opérés et sur la considération à l'égard des montagnards qui apparaissent en creux.

La loi du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales va avoir des conséquences qui auront des répercussions directes dans la vie quotidienne de la plupart d'entre nous.

En effet, les nouvelles règles de présence postale territoriale tendent à exclure 10 % de la population du champ d'accessibilité du réseau postal. Le principe énoncé par la loi est celui selon lequel les règles de présence postale territoriale ne peuvent pas autoriser que plus de 10 % de la population soient éloignés de plus de 5 kilomètres et 20 minutes de trajet automobile du point de contact le plus proche.

Or, cette disposition signifie a contrario que 9,99 % de la population d'un département peuvent habiter à cinq, dix, vingt ou même trente kilomètres de la plus proche « épicerie postale ». Cette disposition est particulièrement défavorable aux zones de montagne dès lors qu'il y a dans le département une agglomération importante. Le plus surprenant est que la loi n'a rien prévu pour les 10 % restant de la population de chaque département.

En conclusion, bien que la loi sur la régulation des activités postales prenne en considération la spécificité des zones de montagne, les aménagements proposés restent insuffisants pour ne pas créer une distorsion en matière de service postal sur ces territoires.

La question qui se pose aujourd'hui à la collectivité nationale est de savoir si la montagne, à défaut d'être rentable, est utile. Si la réponse est oui, il faut alors se doter des moyens adaptés et suffisants pour maintenir une offre de services publics satisfaisante en montagne.

Les besoins spécifiques à la montagne se traduisent notamment par :

- une exigence légitime de proximité accrue pour certains services considérés comme essentiels, à savoir l'école et La Poste,
- une dimension de service au public à reconnaître en tant que telle pour les services relevant traditionnellement du secteur privé, notamment le commerce de distribution (alimentation, tabac presse, carburant),
- la présence de services appropriés aux réalités montagnardes (généralement assortis de surcoûts importants), notamment en matière de déneigement, mais aussi de transports (systèmes de transport à la demande), de prévention des risques naturels (RTM), de collecte et de traitement des déchets....

Pour financer une politique efficace en faveur de tels dispositifs globalement « non rentables », un fonds unique pour le maintien de l'offre de services au public dans les territoires difficiles pourrait être constitué à partir de la fusion des différents fonds de péréquation, compensation, mutualisation, déjà existants par secteur (poste, télécommunications, transports...). Son objectif serait de financer des programmes stratégiques d'implantation des services publics recourant à des moyens originaux tels que la mutualisation des moyens, la polyvalence, l'itinérance... Ces programmes seraient territorialisés et contractualisés (dans des conventions interrégionales de massif).

C'est tout cela que nous souhaitons exposer à la Conférence nationale des services publics lorsque nous avons été « auditionnés », le 25 mai. Là encore, nous avons dû subir le feu nourri d'un véritable tir de barrage déclenché par certains élus. Je tiens néanmoins à mettre hors de cause le président DURIEU et, je l'espère, la majorité des membres de la Conférence.

QUEL RESPECT POUR NOS TERRITOIRES, NOS ELUS ET NOS POPULATIONS ?

Je voudrais pour finir aborder la question de la reconnaissance de notre différence dans trois registres essentiels : l'Europe, les responsabilités des élus et la présence des grands prédateurs dans nos massifs.

♦ La politique de cohésion territoriale de l'Union européenne (UE) détourne la notion de handicap territorial

Les orientations proposées en juillet par la Commission européenne sur la période 2007-2013, pour la future politique de cohésion, ont amené le Comité directeur du 8 septembre à adopter une motion en réaction au traitement réservé à la notion de handicap territorial, focalisée sur les problématiques urbaines. Cette motion a été adressée prioritairement aux ministres français, puis aux membres de la Commission concernés.

Souhaitant replacer les enjeux de la future politique de cohésion dans son contexte, elle rappelle que l'appréciation de ces orientations doit se faire en tenant compte, d'une part, des perspectives financières que le Conseil n'a toujours pas arrêtées à cause du débat toujours en cours sur le budget et, d'autre part, des perspectives qu'offrirait le futur fonds unique dévolu au développement rural, le Fonds européen agricole de développement rural (FEADER).

Trois aspects essentiels sont mis en relief par notre Comité directeur :

- la nécessité pour l'Union de disposer de moyens financiers adaptés à ses objectifs,
- la part minimale consacrée aux actions de diversification économique et de qualité de vie en milieu rural (les seules à ne pas être exclusivement agricoles) au sein du FEADER, révisée à la baisse,
- la place principale et incongrue accordée à la ville, en matière de handicap territorial.

Alors même que le projet de constitution européenne, aujourd'hui en panne, dont l'article III-220 représentait pour les territoires de montagne une reconnaissance au plus haut de l'édifice des normes juridiques, l'UE semble en proie à une dérive dangereuse qui l'éloigne des citoyens du point de vue de la perception de leur différence, même si je sais que cette posture technocratique n'est pas l'apanage de toute la Commission, ni de tous les Etats et des parlementaires, loin s'en faut !

♦ Le poids et l'étendue des responsabilités des maires en montagne

Le malaise est croissant parmi les élus de plus en plus souvent mis en cause à titre personnel, au plan pénal, malgré la « loi Fauchon » du 10 juillet 2000, supposée apporter un certain équilibre et éviter les dérives. Les jugements et les verdicts des instances judiciaires pénales indiquent que les objectifs de la loi ne sont pas atteints.

Les jugements récents nous ont tous touchés et nous avons exprimé notre solidarité envers le maire de Chamonix, sévèrement condamné dans le jugement de l'affaire du Mont-Blanc, en juillet dernier. Cela semble correspondre à une évolution de la société, qui n'admet pas le « risque zéro » et qui se « judiciarise » mais aussi à une interprétation extensive de la « loi Fauchon » - et plus généralement des pouvoirs de police - par la Justice, plus rigoureuse que les intentions de son initiateur.

Lors de notre congrès, nous présenterons une étude juridique très complète, que nous avons commandée à un avocat spécialisé, sur la mise en cause de la responsabilité pénale des maires en matière d'infractions non-intentionnelles. Elle sera présentée au cours d'une table ronde, sous la présidence de Martial SADDIER, secrétaire général de l'ANEM et député-maire de BONNEVILLE. Elle réunira Pierre FAUCHON, sénateur à l'origine de la loi, des maires et des responsables d'horizons divers particulièrement concernés.

Ce sera l'occasion de cerner en première approche la clarification juridique qui doit s'imposer pour la sécurité juridique du champ d'action des élus locaux dans tous les domaines et notamment en montagne, lieu de concentration de nombreux risques majeurs :

- risques naturels tels qu'avalanches, crues, glissements de terrain, chutes de pierres...
- grands ouvrages tels que tunnels et barrages,
- sécurité incendie,
- sécurité du domaine skiable et secours en montagne,
- et enfin, prévention des risques liés à la présence de grands prédateurs...

♦ **L'implantation et la croissance démographique des grands prédateurs dans les massifs**

L'analyse et l'action de l'ANEM sur le dossier des grands prédateurs (qu'il s'agisse de l'ours ou du loup, qui s'inscrivent l'un et l'autre dans des contextes radicalement différents - même si les bergers vivent la même détresse) se structurent à partir de deux évidences :

- il y a incompatibilité entre pastoralisme - pilier de l'économie agricole montagnarde et nécessité pour l'entretien de nos espaces - et les grands prédateurs,
- il faut respecter les procédures démocratiques et les intérêts locaux.

Dès lors que l'histoire et l'évolution de la société mettent en balance d'autres considérations, qui seraient « supérieures », notamment la volonté légitime du maintien de la biodiversité, les montagnards exigent des moyens et des compensations.

C'est dans cet esprit que l'ANEM a demandé au Premier ministre (en tant que président du CNM), au ministre de l'écologie et au président de la commission permanente que le comité de massif des Pyrénées soit impérativement consulté avant toute décision de réintroduction nouvelle et massive d'ours.

A partir de là, deux principes essentiels doivent être défendus :

- ♦ Le premier, c'est la concertation au plus près du terrain en associant aux décisions l'ensemble des acteurs locaux, et en premier lieu, les élus de l'ensemble du massif. Nos territoires et nos populations de montagne ne peuvent pas assumer à eux seuls les enjeux de la préservation de la planète.
- ♦ Le deuxième, c'est l'obtention de crédits adaptés qui permettent de se donner les moyens d'une action globale. Il faut assurer les moyens financiers de la protection des populations et des troupeaux. Encore faut-il admettre d'avance que certains préjudices ne seront jamais compensés.

L'ANEM rejoint donc la demande des pyrénéens pour que le contrat entre l'Etat et les représentants de la population porte notamment sur le cantonnement des ours sur les zones où ils sont accueillis, sur la garantie de la sécurité des personnes et des biens, sur les mesures à prendre face aux ours dont le comportement pose problème, sur la garde des troupeaux, sur l'indemnisation des dégâts et enfin sur la responsabilité des maires.

Nos positions sont claires : le respect de la Convention de Berne exige que toute réintroduction soit précédée d'une étude démontrant son efficacité et son acceptabilité. Dans la circonstance, il faut faire un bilan complet de la première réintroduction. Pour la bonne application de cette disposition, il faut donc respecter le droit international qui établit sans équivoque que rien ne peut se faire sans l'adhésion des territoires concernés.

Il faut identifier les problèmes liés à la réintroduction et y répondre. Ce type d'étude, loin d'être une formalité, doit pouvoir bénéficier du temps nécessaire pour répondre avec pertinence à des questions essentielles.

Il faut s'assurer du niveau d'acceptabilité des réintroductions. En premier lieu, l'acceptabilité est locale. Elle concerne les populations au contact immédiat du milieu où l'ours est réintroduit et où il vivra. Le diagnostic de l'acceptabilité doit en découler. L'avis des collectivités publiques, expression démocratique de la volonté générale, doit être respecté à la lettre. De ce fait, toute réserve ou opposition des instances élues doit obtenir une réponse motivée de la part de l'Etat : la République ça n'est pas la dictature !

Nous sommes aujourd'hui à la limite du supportable et cela doit être entendu. Nous devons le faire comprendre au plus grand nombre.

Les rencontres répétées avec les membres du gouvernement concernés, le ministre de l'écologie et du développement durable, le ministre de l'agriculture et le ministre de l'intérieur n'ont pas apporté, à ce jour, les apaisements attendus, même si le mépris dispensé par certains au début de l'affaire semble aujourd'hui avoir disparu.

Les élus pyrénéens - dont plusieurs centaines de conseils municipaux qui ont adopté la motion proposée par le Comité de massif et l'ANEM - restent très mobilisés et nous devons être solidaires.

J'ai tenu à terminer mon rapport sur cette question car elle est emblématique de la conception de notre territoire que nous n'acceptons pas : un sanctuaire de la nature sacralisée où la faune et la flore doivent être préservées à tout prix, contre les hommes qui y vivent, s'il le faut. Nous n'acceptons pas de vivre dans d'immenses réserves au milieu des prédateurs protégés qu'on importe contre notre gré et contre lesquels nous n'avons pas le droit de nous défendre. Au contraire, nous pensons que le maintien de la biodiversité, que nous admettons et que nous défendons, c'est aussi notre affaire. Nous restons convaincus qu'à tout prendre, l'homme est un facteur de biodiversité bien plus important et plus efficace que les prédateurs.

Nous n'acceptons pas une écoute ou une pseudo concertation de façade y compris avec d'aimables ministres qui n'auraient d'autre idée que la « câlinothérapie » pour montagnards en colère, sans conséquence pour l'avenir... Il n'y a pas si longtemps, j'ai rendu un rapport à l'Assemblée nationale intitulé « Pour une montagne respectée prenant son destin en mains »... Ensemble, nous devons plaider pour un développement équitable et durable de la montagne... qui prenne en compte ce que nous voulons, à savoir : être reconnus, être entendus et, enfin, être respectés !