



29^E CONGRÈS

17 et 18 octobre 2013

Cauterets (Hautes-Pyrénées)

RAPPORTS STATUTAIRES

RAPPORT D'ACTIVITÉ

FRÉDÉRIQUE MASSAT, PRÉSIDENTE

LA VIE DE L'ASSOCIATION

LAURENT WAUQUIEZ, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

RAPPORT D'ACTIVITÉ

FRÉDÉRIQUE MASSAT, PRÉSIDENTE

Cher(e)s collègues,

Je dois rendre compte devant vous de l'activité de notre Association, en tant que présidente. Cela peut paraître étonnant car, contrairement à la coutume statutaire, je ne suis pas passée par le temps d'initiation à la gouvernance de l'ANEM en assumant préalablement les fonctions de secrétaire générale. En effet, normalement, c'est Chantal ROBIN-RODRIGO, secrétaire générale de 2011 à 2012, alors députée des Hautes-Pyrénées, qui aurait dû accéder à la présidence, en octobre 2012.

Des raisons personnelles l'ont empêchée de se représenter devant les électeurs lors des élections législatives et par là-même d'assumer la présidence de l'ANEM, obligatoirement assurée par un parlementaire en exercice.

Après avoir envisagé toutes les possibilités, mes amis de la nouvelle majorité m'ont demandé de prendre le relai. Mon équation personnelle marquait en effet une certaine continuité pour assurer la suite du mandat entamé en 2011: issue comme Chantal de la nouvelle majorité, je suis pyrénéenne et femme... Ainsi, nous avons pu réaliser cette grande première que constitue l'accession d'une femme à la présidence d'une association d'élus!

Nécessité faisant loi, j'ai donc accepté cette lourde tâche, bien que très sollicitée par ailleurs à l'Assemblée, en tant que vice-présidente de la commission des affaires économiques, notamment. Avec le nouveau secrétaire général, Laurent WAUQUIEZ, c'est un tandem complètement renouvelé qui a pris les rênes de l'ANEM en octobre 2012, autre grande première dans son histoire. Je tiens à rendre hommage à Chantal pour tout le travail qu'elle a accompli.

Avant d'aller plus avant, je souhaite aussi exprimer une pensée pour ceux qui vont accueillir notre 29e congrès. Les populations et les collectivités pyrénéennes de la Haute-Garonne, des Pyrénées-Atlantiques et des Hautes-Pyrénées ont été particulièrement éprouvées, avec des pertes humaines et des dégâts matériels très importants, dus aux calamités météorologiques du mois de juin. Le village de Cauterets, frappé à plusieurs reprises depuis l'année dernière par des crues torrentielles et des chutes de neige exceptionnelles, a tenu, envers et contre tout, avec le conseil général des Hautes-Pyrénées, à accueillir nos congressistes. En leur nom, je tiens à remercier le maire, Michel AUBRY, et le président du département, Michel PELIEU, ainsi que l'ensemble des élus et de la population.

Je vais maintenant présenter le bilan de l'année écoulée et esquisser les perspectives à travers trois axes:

- Notre action au Parlement,
- Le travail d'échange et de concertation en amont,
- La mobilisation permanente pour faire respecter notre spécificité.

I. NOTRE ACTION AU PARLEMENT

Avec le secrétaire général, nous avons dû saisir immédiatement les dossiers à traiter au niveau législatif car le nouveau gouvernement a soumis de nombreux textes au Parlement. Bien entendu, nous avons fait des propositions, dont certaines ont été intégrées, et réussi à écarter certaines dispositions préjudiciables pour nos collectivités.

1. La réforme des collectivités territoriales

La réforme des collectivités territoriales est à l'œuvre dans plusieurs textes dont certains ont été adoptés ou sont en cours d'examen au Parlement. Pour nous, face à cette évolution dont la légitimité ne saurait être contestée a priori, la ligne est claire: la spécificité et le droit à la différence doivent être respectés. Lorsque cela est nécessaire, la loi doit être adaptée pour éviter la perte de visibilité, de relais légitimes et de proximité de la montagne.

La singularité de notre Association, c'est de regrouper tous les niveaux de collectivité : communes, intercommunalités, départements et régions. Si c'est la raison pour laquelle elle n'a pas voulu se prononcer sur la répartition des compétences entre les unes et les autres, elle n'en défend pas moins des principes fondamentaux pour donner toute sa place à la montagne : représentation dans les nouvelles instances de gouvernance, renforcement et coordination des institutions propres à la montagne, prise en compte de notre spécificité dans le découpage des cantons, péréquation des ressources financières au nom de la solidarité nationale, solidarité de l'aval vers l'amont...

➤ La nouvelle délimitation des cantons

Nous sommes parvenus à faire valoir, dans une certaine mesure, l'exception montagne lors de la gestation de la loi VALLS du 17 mai 2013. Dès l'annonce de la division par deux du nombre des cantons, au sein desquels seront élus des binômes femme/homme au scrutin majoritaire à deux tours, l'Association avait pointé le risque potentiel de dilution des territoires de montagne dans de grands ensembles issus de la fusion de plusieurs cantons faiblement peuplés.

C'est pourquoi, nous avons milité pour faire reconnaître certaines exceptions, acceptées par le Parlement et le gouvernement, spécialement justifiées par des considérations géographiques telles que le relief et l'insularité, l'enclavement et la superficie. Si ces éléments ne figurent plus explicitement dans le texte de la loi, alors qu'elles avaient été votées, le Conseil constitutionnel a néanmoins clairement fait évoluer sa jurisprudence en considérant que, pour le nouveau découpage des cantons, définis sur des bases essentiellement démographiques, des exceptions géographiques, certes de portée limitée, telles que le relief, l'enclavement et la superficie ou l'insularité, pourront néanmoins être prises en considération.

Ainsi, la vocation originelle du département qui est de prendre en considération de façon équilibrée les populations et les territoires pourra être préservée pour partie, évitant

l'asservissement systématique des montagnards à la loi du nombre, générée par une population majoritairement urbanisée et étrangère à leurs problématiques.

Sur ce point, rien n'étant acquis à ce jour, les élus de la montagne sont mobilisés pour que la jurisprudence du Conseil constitutionnel soit prise en considération lors du découpage électoral. La notification pour avis aux conseils généraux des projets de redécoupage a commencé en septembre. Ils disposent de 6 semaines pour faire connaître leurs observations, les décrets devant être publiés avant la fin mars 2014.

➤ Les projets de loi décentralisation

La réforme territoriale doit être basée sur la réalité des territoires. L'article 8 de loi Montagne qui indique que *les dispositions de portée générale sont adaptées, en tant que de besoin, à la spécificité de la montagne* est plus que jamais d'actualité. Trois projets de loi présentés par Marylise LEBRANCHU, adoptés en conseil des ministres en avril dernier, seront discutés de façon échelonnée jusqu'en 2014.

Le premier *projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* a déjà été examiné une fois par chacune des deux assemblées, le Sénat devant l'examiner en deuxième lecture début octobre. Plusieurs avancées en faveur de la montagne méritent d'être signalées.

Le rétablissement de la clause générale de compétence pour les départements et les régions, qui devait disparaître à partir de 2015 du fait de la loi de 2010, a été le premier acquis. En montagne, cette clause est importante car elle contribue au maintien de la solidarité territoriale et de la cohésion sociale, à l'œuvre dans de nombreux territoires. En l'absence de celle-ci, beaucoup d'entre eux auraient été livrés à eux-mêmes et abandonnés sans aucun moyen de répondre aux besoins de la population.

La deuxième avancée concerne les nouvelles instances de gouvernance que sont le Haut conseil des territoires (HCT) et les conférences territoriales de l'action publique (CTAP).

Le Haut conseil a pour mission d'assurer la cohérence des différentes politiques publiques associant l'État et les collectivités territoriales. Il pourra émettre toutes propositions de réforme intéressant l'exercice des politiques publiques conduites par les collectivités territoriales ou auxquelles elles concourent. Il pourra donner son avis sur les projets de loi relatifs à l'organisation des collectivités territoriales ainsi que sur toute proposition d'acte législatif de l'Union européenne ayant un impact sur les collectivités territoriales.

Il associera des représentants du gouvernement, du Parlement et de chaque catégorie de collectivités territoriales, ainsi que des collectivités territoriales à statut particulier des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, désignés selon des conditions précisées en Conseil d'État.

Alors que la création du Haut conseil était inscrite dans le *projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale* qui devait être examiné dans plusieurs mois, elle a finalement été intégrée dans le *projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale* lors de son passage à l'Assemblée en première lecture, en juillet dernier.

Initialement, aucune représentation propre à la montagne n'était prévue. Il aura fallu un travail de plusieurs mois pour convaincre le gouvernement, et notamment Marylise LEBRANCHU, de la nécessité et de la légitimité d'une représentation à part entière de nos territoires. Finalement, avec l'accord de la ministre et du rapporteur de la commission des lois, l'Assemblée nationale a prévu qu'un élu du Conseil national de la montagne (CNM) siègera au HCT.

Quant aux CTAP, dont les contours et les compétences restent à préciser, elles seront un espace de discussion qui doit permettre aux acteurs locaux de renforcer la coordination des politiques publiques nécessaire à leur optimisation. Leur objectif est de favoriser un dialogue équilibré entre les différents acteurs d'un même territoire pour permettre un exercice coordonné des politiques publiques assumées par les différents échelons locaux ou par leur groupement regroupant les présidents du conseil régional et des conseils généraux ainsi que les représentants des communes et des EPCI en fonction de diverses strates. Compte tenu de sa vocation, là encore, nous avons pu convaincre le gouvernement et nos collègues d'intégrer un représentant des collectivités de montagne au sein de la CTAP.

Dans les deux cas, cet acquis au sortir de l'Assemblée devra être confirmé par le Sénat en deuxième lecture pour devenir définitif.

2. Le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)

L'Assemblée nationale a examiné en première lecture le projet de loi ALUR en septembre. Son volet urbanisme concentre beaucoup d'enjeux pour la montagne avec la disparition programmée des plans d'occupation des sols (POS), l'instauration du plan local d'urbanisme (PLU) intercommunal, la disparition du coefficient d'occupation des sols (COS), la priorité affirmée accordée à la densification, et la péremption de la constructibilité des zones à urbaniser au bout de neuf ans. Nous avons fait le choix de ne proposer qu'un nombre limité d'amendements très ciblés ayant pour objet de conforter la spécificité de l'approche urbanistique en montagne.

Tout d'abord, nous nous sommes opposés à la règle qui impose d'inclure au moins deux EPCI dans un schéma de cohérence territoriale (SCOT) compte tenu des réalités du relief et des difficultés qui en découlent très souvent. Si notre amendement n'a pu être voté, le texte adopté par l'Assemblée rejoint notre préoccupation puisqu'il maintient la disposition du code de l'urbanisme qui permet à un PLU intercommunal, non couvert par un SCOT, d'intégrer les éléments d'un SCOT.

De même, pour éviter les conséquences d'un nouveau principe de péremption des zones d'urbanisation future qui n'ont pas fait l'objet d'une ouverture à la construction au bout de 9 ans suivant leur inscription dans un PLU, nous avons fait valoir la spécificité de la montagne. En effet, l'application systématique d'une telle règle produirait un effet de couperet et conduirait à paralyser toute possibilité de construction nouvelle dans les communes ou intercommunalités de montagne qui ne bénéficient pas d'un rythme d'urbanisation régulier. Après échange avec le gouvernement en commission, la disposition finalement votée rejoint l'esprit de ce que nous préconisons : arrivée à l'échéance de 9 ans toute zone à urbaniser non ouverte à l'urbanisation, redevient zone naturelle... sauf en cas de délibération contraire.

Opposés à la suppression de la dérogation à l'obligation de construction en continuité pour les communes de montagne non dotées d'un document d'urbanisme local, avec mon collègue François BROTTE, président de la commission des affaires économiques, nous avons défendu son maintien. Pour nous, il est clair que l'application de la loi de 1985 est efficace, qu'elle rend le mitage impossible et notre amendement ne visait qu'à résoudre des situations d'impasse très rares mais importantes pour les territoires en cause....

Dans sa réponse, la ministre de l'égalité des territoires a reconnu que « brider la constructibilité de certaines communes représentait pour celles-ci une véritable amputation des ressources » et affirmé qu'il fallait engager au plus vite une réflexion sur le lien entre l'artificialisation des sols et les critères de la DGF...

Finalement, la dérogation montagne a été supprimée, il faudra donc que nos collègues sénateurs, qui se pencheront sur ce texte au lendemain de notre congrès, dès le 22 octobre, reviennent à la charge, rendez-vous ayant été pris pour retravailler ce point avant la deuxième lecture à l'Assemblée.

II. LE TRAVAIL D'ECHANGE ET DE CONCERTATION EN AMONT

1. Le Conseil national de la montagne (CNM)

Sa composition ayant été renouvelée, le Conseil national de la montagne (CNM) a été convoqué moins d'un an après le début de la nouvelle législature, le 29 avril 2013, à Foix, sous la présidence du Premier ministre, en présence de quatre ministres.

En tant que présidente de l'ANEM, j'ai évoqué les dossiers importants et, tout particulièrement, l'actualisation de la loi montagne pour laquelle j'ai proposé « un travail de co-production avec le gouvernement » et une représentation montagne dans les instances de la nouvelle gouvernance.

Le Premier ministre a confirmé l'intention du gouvernement de maintenir la capacité des territoires de montagne à porter des réponses originales et innovantes dans le respect des ressources naturelles et des paysages, notamment à travers la contractualisation Etat-région et les conventions interrégionales de massif sur lesquelles il a encouragé les élus de montagne à s'investir.

La nouvelle commission permanente, désormais présidée par Joël GIRAUD, député des Hautes-Alpes, a rapidement commencé ses travaux avec une première réunion en juillet. Dans la continuité de la précédente, quatre groupes de réflexion ont été reconduits: Europe et contractualisation, tourisme et montagne, loi montagne et décentralisation, agriculture et forêt. La modification de son règlement intérieur, pour lequel nous avons fait des propositions, devrait permettre au CNM de se réunir plus souvent et d'émettre des avis plus facilement.

2. Le groupe montagne pour le suivi de la PAC au sein du ministère

Les mesures constitutives de la PAC pour la période 2014-2020 ont continué à accaparer le débat, les négociations communautaires n'ayant abouti à un accord de préfiguration des règlements définitifs que le 26 juin dernier.

Le ministre de l'agriculture Stéphane LE FOLL s'était engagé à Bastelica à constituer au sein de son ministère un « groupe national montagne » afin d'assurer une déclinaison pertinente de la future PAC 2014-2020 pour l'agriculture de montagne, la composition du groupe devant assurer la représentation de tous les massifs. Le groupe reprend globalement la composition de l'ex-commission agriculture de montagne, avec un renforcement de la représentation de l'ANEM (trois sièges au lieu d'un, dont un représentant pour la Corse). La réunion d'installation du 9 avril a permis de « fixer » certains choix qui relèveront du niveau national tels que le maintien des aides couplées, la concentration des aides du premier pilier sur les 50 premiers hectares. Une deuxième réunion était programmée la veille de notre congrès.

3. La collaboration avec les organisations professionnelles agricoles

Coopérant régulièrement depuis le bilan de santé de la PAC avec les représentants des organisations professionnelles agricoles (OPA) de massif afin de défendre des mesures spécifiques en faveur de l'agriculture de montagne à inscrire, si possible, dans la réglementation communautaire, l'ANEM était partie prenante de la délégation qui a présenté ces propositions au ministre, le 5 février.

Avec quelques parlementaires et membres du Comité directeur, nous avons à nouveau rencontré ces organisations le 3 juillet pour examiner leur état d'avancement. Ensuite, lors de l'audience accordée par Stéphane LE FOLL le 24 juillet, j'ai obtenu des assurances supplémentaires concernant certains points sur lesquels il s'était déjà engagé tels que la priorité accordée à la consolidation et à l'augmentation des indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), ou encore la poursuite de la politique de modernisation des bâtiments d'élevage. Le même entretien a permis d'acter que le durcissement de la réglementation relative à la lutte chimique contre les campagnols épargnerait les exploitants engagés dans des programmes de lutte raisonnée.

4. Les contrats de plan Etat-région, les fonds structurels européens et le développement rural 2014-2020

La négociation des contrats de plan Etat-région ne fait que commencer et le Premier ministre a d'ores et déjà affiché cinq priorités : l'enseignement supérieur et la recherche, l'innovation, le très haut débit, la transition écologique et énergétique, les mobilités multimodales. Ces thématiques resserrées, cohérentes avec les priorités des fonds structurels, pourraient être ouvertes à la formation et à l'agriculture, comme le souhaitent les régions.

Pour la période 2014-2020, l'État confie aux régions, à leur demande, tout ou partie de la gestion des programmes européens soit en qualité d'autorité de gestion, soit par délégation de gestion. L'autorité de gestion pourra confier par délégation de gestion aux départements qui en feront la demande tout ou partie des actions relevant du Fonds social européen

(FSE). Pour le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), un décret précisera en tant que de besoin les orientations stratégiques et méthodologiques pour la mise en œuvre des programmes.

Pour la gestion de certains programmes opérationnels du FEDER concernant les zones de montagne, quelques régions sont organisées sous forme de groupement d'intérêt public (GIP) interrégionaux. C'est pourquoi nous avons défendu, lors de l'examen par l'Assemblée du *projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, une proposition qui donne l'autorité de gestion aux GIP interrégionaux. Cette orientation est conforme à notre doctrine constante, favorable à la politique interrégionale de massif.

La montagne a besoin de figurer parmi les destinataires prioritaires des mesures de développement rural. De ce fait, il est particulièrement stratégique pour elle que les cadres de programmation régionaux intègrent un ensemble clairement identifié de mesures agroenvironnementales et climatiques fléchées à destination des exploitations de montagne. Cela aurait un triple intérêt : celui de l'affichage d'une volonté politique des régions à l'endroit de leurs territoires montagnards, la cohérence d'une sélection de mesures combinables entre elles, et l'assurance d'un fléchage des crédits alloués à ces mesures vers les exploitants de montagne.

III. LA MOBILISATION PERMANENTE POUR FAIRE RESPECTER NOTRE SPECIFICITE

1. Le renforcement de la solidarité entre les territoires au nom de l'égalité

➤ La défense des ZRR

Un décret et un arrêté relatifs aux zones de revitalisation rurale (ZRR), publiés en juin et juillet, ont provoqué un certain émoi. Hormis le relèvement des divers seuils de classement des communes pour tenir compte de l'évolution démographique moyenne, la liste des communes classées ZRR qui en a découlé a entraîné la sortie du dispositif de plus de 600 communes de montagne, sans autre forme de procès.

Face aux conséquences désastreuses pour les entreprises et les associations qui bénéficient d'exonérations sociales et fiscales, avec Jean-Pierre BEL, président du Sénat, nous sommes immédiatement intervenus et avons obtenu du Premier ministre et de la ministre à l'égalité des territoires le maintien en ZRR de toutes les communes déclassées... Ainsi, un arrêté modificatif, publié les jours suivants a réintégré l'ensemble des communes classées depuis 2011 afin de stabiliser la situation avant la réforme législative qui interviendra dans le cadre du *projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires*.

Ce raté technocratique, fort heureusement vite rattrapé, rappelle l'impérieuse nécessité d'intégrer notre Association à la concertation amont sur les ZRR, comme cela a toujours été le cas. Nul doute que les élus de la montagne seront particulièrement vigilants pour que la

réforme annoncée prenne en compte la spécificité des territoires de montagne, reconnue par la loi du 9 janvier 1985.

➤ La création du Commissariat général à l'égalité des territoires.

Le gouvernement affirme sa volonté de restaurer « l'égalité des territoires ». Celle-ci devrait être basée sur deux principes : assurer la continuité territoriale de la République, à commencer par l'accessibilité du service public, d'une part, donner les moyens à chaque territoire de développer son potentiel en fonction de ses spécificités, d'autre part.

Pour atteindre cet objectif, il a décidé de créer, dès 2014, un Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) regroupant la délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), le secrétariat général du comité interministériel des villes (SGCIV) et l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé). Ce sera un service du Premier ministre, mis à disposition de la ministre de l'égalité des territoires et du ministre délégué chargé de la ville, auquel les autres ministres pourront également faire appel. Une concertation est d'ores et déjà lancée avec l'ensemble des ministères et des personnels concernés ainsi qu'avec les principales associations d'élus et les instances représentatives.

Le CGET devra traduire en action les objectifs du gouvernement en matière d'accès aux services publics et permettre le développement des capacités de chaque territoire afin de faire face aux mutations économiques, de s'engager dans la voie de l'innovation et des filières d'avenir et de préparer la transition écologique et énergétique des territoires. La révolution numérique constituera un enjeu majeur pour le Commissariat général qui, par ailleurs, favorisera les initiatives citoyennes pour l'élaboration des politiques publiques.

La fin de la dichotomie entre urbain et rural est présentée comme une vertu de cette nouvelle administration. Une même approche renouvelée sera mise en œuvre à travers la nouvelle politique contractuelle de l'État avec les collectivités locales dans le cadre des nouveaux contrats de Plan État-Région (CPER) 2014-2020, dont le CGET coordonnera la préparation et la mise en œuvre. Elle s'inscrira également dans la perspective de la nouvelle génération des fonds européens structurels et d'investissement.

Nous ne pouvons que souscrire à la volonté d'égalité des territoires, c'est pourquoi nous ne manquerons pas d'apporter notre contribution à la réflexion. Nous restons néanmoins circonspects car la fusion de la DATAR, en charge de la politique de la montagne au sein de l'appareil d'Etat - avec le réseau des commissariats de massif et le secrétariat du Conseil national de la montagne – se fera dans un ensemble regroupant des entités axées essentiellement sur les approches urbaines.

Pour nous, cette refonte politico-administrative ne peut être la préfiguration de l'abandon d'une véritable politique nationale de la montagne, des zonages comme on a pu le craindre de façon réitérée pour les ZRR, voire d'une approche transversale de l'aménagement du territoire qui diluerait encore plus la montagne dans le rural. Bien au contraire, elle doit renforcer les outils de solidarité que sont la péréquation financière, les contrats de plan et les fonds structurels.

2. Les conséquences du renouvellement des concessions hydroélectriques

En septembre dernier, deux députés, Marie-Noëlle BATTISTEL (membre de notre comité directeur) et Eric STRAUMANN ont présenté un rapport sur la mise en concurrence des barrages hydroélectriques, dossier qui a connu de nombreux rebondissements au cours des derniers mois. En effet, alors que l'ouverture à la concurrence n'était plus la seule voie envisagée, la Cour des comptes a déploré le manque à gagner pour les finances publiques qu'entraînent, selon elle, les retards pour le renouvellement des concessions. En réaction, les ministres concernés ont réaffirmé le principe de la mise en concurrence des concessions indiquant que cette solution leur paraissait « la solution juridique la plus robuste pour optimiser le patrimoine national de l'hydroélectricité. »

L'Etat semblait alors privilégier la méthode des « barycentres », qui consiste à renouveler les concessions d'une même vallée à la date moyenne d'échéance et non plus lors de la première échéance. Suivant cette méthode, quatre concessions seulement, seraient aujourd'hui arrivées à échéance et pourraient donc être ouvertes à la concurrence l'an prochain...

Les rapporteurs ont exprimé leurs craintes pour diverses raisons, portant notamment sur la non-réciprocité du processus de mise en concurrence dans les autres Etats, la hausse mécanique du prix de l'électricité, pour les ménages comme pour les activités électro-intensives, le manque de garanties en matière de régulation locale des usages de l'eau à long terme et les risques pour la sécurité du système électrique. C'est pourquoi, ils ont élaboré d'autres scénarios permettant, entre autres, de limiter la hausse des prix de l'électricité pour les ménages et les électro-intensifs, de préparer la transition vers un nouveau système énergétique, axée sur la montée en puissance des énergies intermittentes, et de contribuer à la construction d'une Europe de l'énergie...

La décision revient désormais à Philippe MARTIN, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, qui a indiqué que les options alternatives proposées devraient être étudiées d'ici la discussion sur le projet de loi sur la transition énergétique, finalement prévue pour la fin du premier semestre 2014. Quoiqu'il en soit, nous devons rappeler au gouvernement que le renouvellement des concessions hydroélectriques représente un enjeu majeur non seulement pour la nation... mais aussi pour nos territoires, la dimension aménagement, l'inscription dans la vie et le développement local de ces ouvrages ne pouvant être ignorées. C'est pourquoi, là encore, l'Etat doit entendre et prendre en considération les attentes des populations et des élus de montagne. La solidarité de l'aval vers l'amont prend ici tout son sens.

3. Une fiscalité et des finances avec des indicateurs propres à la montagne

La discussion budgétaire est un moment privilégié pour faire valoir notre spécificité. Lors de la discussion de loi de finances pour 2013, au lendemain de notre 28^e congrès, à l'automne dernier, Marylise LEBRANCHU s'était engagée envers les élus de la montagne en faveur d'une augmentation substantielle de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) des départements. Parmi les trois critères servant à calculer celle-ci, la longueur de voirie

départementale classée en zone de montagne était majorée de 30%. Désormais, elle est majorée de 100%. Ainsi, en 2013, le montant de la DFM qui a été attribuée aux 30 départements de montagne augmente globalement de 10,5 millions d'euros par rapport à 2012, dont 7 millions environ peuvent être attribués à cette majoration. Notre mobilisation qui a débouché sur ce résultat favorable à nos départements est emblématique de la nécessité, dans le contexte de crise profonde des finances publiques, de revendiquer plus jamais la solidarité nationale et le renforcement de la péréquation au profit des plus démunis.

Pour ce qui concerne la loi de finances pour 2014, au moment de la rédaction du présent rapport, je n'ai pas connaissance de façon détaillée du projet de loi du gouvernement. Devant le comité des finances locales du 24 septembre, les ministres du budget et en charge des collectivités locales ont confirmé l'amputation de 1,5 milliards d'euros des concours de l'Etat, annoncée lors de la conférence des finances locales à Matignon en juillet dernier.

Si nous admettons la nécessité impérieuse que tous les acteurs économiques et publics contribuent à l'immense effort pour rétablir les comptes publics, certaines questions restent en débat. Tout d'abord, la diminution des dotations de 1,5 milliards d'euros doit-elle être exceptionnelle, transitoire ou définitive ? Dans cette dernière hypothèse, comment l'effort peut-il être réparti ? Nos collectivités de montagne, dans leur immense majorité, sont plutôt classées parmi les plus démunies et il faut en tenir compte. Le gouvernement se dit partisan du renforcement de la péréquation ce que nous approuvons. Nous demandons de la transparence et des simulations pour mesurer l'impact des indicateurs de richesse et d'effort fiscal aussi bien pour la contribution que pour la répartition qui seront arrêtés.

Quoiqu'il en soit, en 2014, la répartition du prélèvement de 1,5 milliard € sera partagée de façon proportionnelle au budget des divers niveaux de collectivités locales : 840 millions € (M€) (56%) pour le bloc communal, 476 M€ (32%) pour les départements et 184 M€ (12%) pour les régions

Pour le bloc communal, concernant la péréquation « verticale », le gouvernement a proposé une hausse de 109 M€ des dotations destinées aux communes (contre 218 en 2013). S'agissant de la péréquation « horizontale », les ressources du fonds de péréquation (FPIC) atteindront 570 M€. Des aménagements seront proposés tels que l'augmentation de 20 à 25% de la part du revenu par habitant dans les critères de prélèvement, une meilleure prise en compte de l'effort fiscal dans les critères de redistribution, l'augmentation du plafond de contribution appliqué au FPIC (passage de 11 à 13 % des ressources fiscales).

Concernant les autres collectivités, les modalités applicables aux départements concernant les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) pour les régions, d'une part, pour les départements, d'autre part, nécessitent des ajustements, notamment en ce qui concerne les fonds de péréquation. Au vu des données des deux dernières années, il est clair qu'il faut non seulement augmenter le montant des ressources redistribuées mais aussi affiner les critères de contribution et de distribution de façon adaptée à nos territoires.

Nous allons donc nous mobiliser pendant la discussion de la loi de finances, comme chaque année, et ne manquerons de veiller à ce que les choix opérés ne pénalisent pas les collectivités fragiles, notamment les communes touristiques qui, même si elles ont des

recettes substantielles, doivent faire face à des charges importantes générées par le remboursement des emprunts souscrits pour les investissements indispensables à leur activité.

Bien entendu d'autres sujets importants, sur lesquels nous nous sommes investis tout au long de l'année auraient mérité d'être évoqués (certains le sont dans le rapport du secrétaire général). Je pense bien sûr au très haut débit et à la question énergétique. Vous êtes au congrès de Cauterets pour en débattre. La parole vous appartient pour exprimer les propositions des élus de la montagne, c'est le but!

LA VIE DE L'ASSOCIATION

LAURENT WAUQUIEZ, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

Cher(e)s collègues,

Les douze derniers mois de notre vie associative ont été marqués par la nécessité de la remettre en bon ordre de marche compte tenu de l'accumulation d'événements imprévus affectant sa gouvernance. En préalable, je tiens à rendre hommage à ma prédécesseure, Chantal ROBIN-RODRIGO, sans revenir sur les raisons pour lesquelles elle n'a pas pu accéder à la présidence, celles-ci étant évoquées dans le rapport de la présidente, Frédérique MASSAT.

Je dois rappeler aussi que nous avons dû désigner un nouveau trésorier à la suite de la disparition brutale, le lendemain même du congrès de Bastelica, de Jean DIGONNET, maire de Tence et vice-président du conseil général de Haute-Loire. Il assumait la fonction de trésorier depuis plus de 15 ans. Qu'il me soit ici permis d'honorer la mémoire d'un ami et d'un fervent militant de la montagne et de son association qu'il servait avec passion. Son exemple guidera mon action au sein de l'ANEM pendant les quatre années au cours desquelles je serai en première ligne.

Pour lui succéder, le Comité directeur a désigné à l'unanimité, sur proposition conjointe de la présidente et du secrétaire général, Jean PICCHIONI, vice-président de la communauté de communes du Pays du Grésivaudan (38).

Cette situation inédite, qui a vu le renouvellement au même moment des trois principaux responsables élus de votre Association - présidente, secrétaire général et trésorier - sans qu'en aucune façon son fonctionnement ou sa légitimité soit affecté prouve la robustesse de celle-ci. Elle s'explique essentiellement par le militantisme des élus et adhérents ainsi que par le dévouement de notre équipe permanente : tous restent toujours mobilisés au service de notre cause, quelles que soient les circonstances.

Aussi, pour rendre compte de la vie associative de l'ANEM au cours de cette première année de mon mandat de secrétaire général, je me concentrerai sur trois aspects essentiels :

- La reconnaissance et l'impact de notre Association,
- Notre apport pour montrer la réalité de la montagne,
- La vie associative.

I. LA RECONNAISSANCE ET L'IMPACT DE NOTRE ASSOCIATION

1. Le dialogue avec tous les acteurs et les forces vives de la montagne

Indéniablement, l'Association est reconnue comme un interlocuteur incontournable par les pouvoirs publics, au sens large. En témoignent les sollicitations, auditions, communications, contributions... dans tous les domaines. Cette reconnaissance vaut de la même façon avec toutes sortes d'interlocuteurs issus du monde économique et professionnel aussi bien que de la société civile. C'est bien une autre singularité de cette association d'élus issus de tous les niveaux de collectivité que d'être reconnue comme le porte-parole des populations et des professionnels de montagne. Pour vous en convaincre, si besoin était, je pense utile de faire une énumération illustrant de façon concrète notre vocation à dialoguer avec l'ensemble des acteurs qui, de près ou de loin, ont une influence sur la montagne.

- Les relations avec les pouvoirs publics

Nos relations avec les pouvoirs publics sont étroites et continues. Ainsi, hormis ceux qui ont fait le déplacement à Bastelica, nous avons rencontré les ministres suivants, dont certains à plusieurs reprises :

- Marylise LEBRANCHU, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, (2 fois),
- Vincent PEILLON, ministre de l'éducation nationale,
- Marisol TOURAINE, ministre des affaires sociales et de la santé,
- Stéphane LE FOLL, ministre de l'agriculture (3 fois),
- Fleur PELLERIN, ministre en charge de l'économie numérique,
- Thierry REPENTIN ministre chargé des affaires européennes,
- Cécile DUFLOT, ministre de l'égalité des territoires et du logement,
- Sylvia PINEL, ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme,
- Manuel VALLS, ministre de l'intérieur.

Outre notre participation à la concertation sur la feuille de route du Très haut débit, organisée en début d'année par Fleur PELLERIN et Cécile DUFLOT, nos représentants rencontrent régulièrement les collaborateurs des ministres. Ils participent aussi aux groupes dédiés à la montagne au sein des ministères.

Celui annoncé par le ministre de l'agriculture l'an dernier lors du congrès de Bastelica, qui comprend trois membres de notre Comité directeur, s'est réuni deux fois. Quant à celui que vient de créer au sein de son ministère Sylvia PINEL, que nous saluons très positivement, nous y serons très actifs pour faire avancer tous les dossiers pressants du tourisme en montagne avec en tête la rénovation de l'immobilier de loisirs, la diversification des activités et l'attractivité de la montagne l'été, l'aide à la commercialisation et à la promotion, l'emploi saisonnier, l'accessibilité, la petite et la moyenne hôtellerie...

Pour conclure sur ce point, je dois signaler aussi que, dans le cadre du suivi de la convention pour une hydroélectricité durable, l'ANEM a pris la présidence, confiée à notre collègue de l'Isère Marie-Noëlle BATTISTEL, d'un groupe de travail dédié à l'impact économique de l'hydroélectricité.

- **Les relations avec les assemblées parlementaires**

Concernant les relations avec les assemblées parlementaires, outre la participation permanente aux travaux des groupes montagne de l'Assemblée nationale et du Sénat, l'année a été ponctuée par des échanges, eux aussi nourris.

A l'Assemblée nationale devant :

- la commission des lois sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles,
- la mission d'information sur le statut de l'élu,
- le groupe de travail de la commission des affaires économiques et de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale sur les enjeux pour l'agriculture de montagne dans la PAC après 2013,
- la mission d'information sur la filière bovine et la production laitière en France,
- la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale qui a créé une mission d'information sur l'hydroélectricité.

Au Sénat, devant la mission d'information sur la mise en valeur et la protection du patrimoine naturel de la montagne, issue de la commission du développement durable.

- **Les échanges avec les diverses instances de l'administration**

Outre la participation aux travaux des groupes de travail du Conseil national de la montagne, une rencontre a eu lieu entre notre présidente et le nouveau délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, Eric DELZANT.

Nous avons aussi été auditionnés par diverses missions confiées à l'administration relatives :

- au projet de création d'Agence française de la biodiversité,
- à l'évolution du réseau des sous-préfectures,
- à la protection et à la prévention des risques d'avalanches,
- aux "Vacances pour tous"...

A signaler aussi diverses contributions dont celle à la grande conférence sociale pour l'emploi.

- **Les rencontres avec les organisations professionnelles**

Outre nos rencontres régulières avec les organisations professionnelles agricoles de montagne avec lesquelles nous sommes en lien permanent, nous avons rencontré le

président du syndicat national des moniteurs du ski français ainsi que celui des Accompagnateurs en montagne.

- **L'impact et le résultat**

L'impact et le résultat ne peuvent être mesurés dans le cadre de ce rapport, néanmoins quelques illustrations tangibles méritent d'être données :

- Majoration de la longueur voirie des départements de montagne dans le calcul de la dotation de fonctionnement minimale entraînant une augmentation de 7 millions d'euros en 2013,
- Evolution de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui admet la spécificité montagne pour le découpage des cantons,
- Attribution d'un siège propre à la montagne au sein du Haut conseil des territoires ainsi qu'au sein de la conférence territoriale de l'action publique.
- Autorité de gestion des fonds européens accordée aux GIP regroupant des régions en faveur des politiques de massif.

Si les deux derniers points restent à conforter par le Sénat, on peut constater que l'intervention de l'Association sur des points fondamentaux pour nos collectivités est unique, aucune autre ne prenant en charge la cause de nos territoires.

En termes de réactivité, notre protestation contre les conséquences du décret et des arrêtés sur les ZRR, évoquées dans le rapport de la présidente, sont une autre illustration de notre efficacité.

Cependant, je regrette que les échanges que nous avons eus, la présidente et moi, avec le ministre de l'intérieur pendant le processus d'élaboration de la loi sur l'élection des conseillers départementaux, conseillers municipaux et conseillers communautaires, pour l'alerter sur la situation particulière de la montagne, n'ont pas permis d'aboutir à une solution satisfaisante, finalement. Certes, le Conseil constitutionnel en faisant évoluer sa jurisprudence a reconnu le bien fondé de nos revendications, il n'empêche que le nouveau découpage va créer de nombreuses difficultés en termes de représentation de nos territoires.

II. NOTRE APPORT POUR MONTRER LA REALITE DE LA MONTAGNE

Le rôle de notre Association est de présenter à la société tout entière la réalité de nos territoires contre les préjugés et autres imageries d'Epinal qui donnent une fausse image de la montagne. Trop souvent, soit elle est assimilée à la ruralité et par là-même diluée et banalisée, soit elle est sacralisée comme une sorte de paradis en danger ce qui justifierait un excès de règles hyper protectrices en tous domaines. Cela vaut dans de nombreux domaines qu'il s'agisse de l'urbanisme, de l'agriculture ou de l'environnement... Notre tâche, en rupture avec le regard extérieur et intrusif des bons esprits urbains « amoureux » de la montagne, c'est d'apporter des éléments d'appréciation fondés sur le vécu des montagnards.

Je souhaite illustrer notre apport dans le débat citoyen dans un domaine particulier et emblématique, celui de l'environnement et de l'écologie, qu'il s'agisse de la prévention des risques ou des prédateurs, parce qu'il ne fait aucune concession à la pensée politiquement correcte.

- **L'analyse des outils de prévention des risques confirmée par les faits**

L'audition de l'Association par deux inspecteurs de l'administration sur l'information préalable du public en matière de prévention des risques naturels a confirmé que la tentation de prendre en compte des risques de répétition plus que centennaires persiste au sein des services de l'Etat.

A la suite de la saisine de l'ANEM pour avis sur une nouvelle version du projet de guide méthodologique pour l'élaboration des plans de prévention des risques (PPR) avalanches, une rencontre a eu lieu entre Martial SADDIER, ancien président de l'Association, mandaté sur cette question par le Comité directeur, et la conseillère du nouveau ministre Philippe MARTIN. L'opposition de l'ANEM et de l'ANMSM au projet de « zones jaunes » a été rappelée à cette occasion, ainsi que les arguments très pragmatiques qui la justifient.

A la suite de cette entrevue le Comité directeur a appelé à la vigilance sur les concertations en cours dans les préfetures, afin d'envoyer un signal fort d'opposition à la publication du guide, en l'état. Une motion votée à l'unanimité a été envoyée au nouveau ministre.

A la suite des intempéries de juin dans les Pyrénées, l'Association a lancé un appel à la solidarité et aux dons auprès des conseils généraux et régionaux afin de manifester la solidarité entre territoires de montagne. Beaucoup ont mis à disposition de nos collègues des moyens divers, l'un d'entre eux ayant attribué aux trois départements touchés une somme particulièrement significative.

Notre revue, PLM, leur a consacré un dossier dans le numéro de septembre sous forme d'un retour d'expérience dont il ressort que l'ensemble des dispositifs légaux mis en place pour la prévention des risques : surveillance des crues, procédures d'alerte, dossier départemental des risques majeurs (DDRM), plans de prévention des risques (PPR), plans communaux de sauvegarde (PCS)... ont pleinement rempli leur fonction et permis un bilan relativement léger en pertes de vies humaines au regard de l'ampleur des dommages matériels.

- **La désespérance générée par les prédateurs**

Au cours du 1^{er} trimestre, le Groupe national loup (GNL) a adopté à l'unanimité un nouveau plan de gestion du loup pour 2013-2017 qui compte plusieurs avancées notables notamment facilitation des indemnités, accroissement notable du nombre de retraits (24 pour l'année en cours), banalisation du tir de défense.

Il n'empêche que tout au long de l'été le loup aura fait parler de lui d'un point à l'autre du territoire, avec la confirmation de son implantation durable sur la crête des Vosges et son apparition sur de nouveaux territoires tels que les confins de la Haute-Marne et de l'Aube, et

surtout une recrudescence spectaculaire des attaques dans certains départements (70 % de plus que l'an dernier dans les Alpes-de-Haute-Provence notamment). En région PACA, l'exaspération a conduit les éleveurs à adresser le 2 septembre une lettre ouverte au Président de la République lui demandant de procéder au plus vite aux 24 retraits autorisés pour la campagne 2013-2014 par le nouveau plan loup. Au total, le quota de 24 retraits annuels pourrait se révéler insuffisant pour répondre aux besoins de cantonnement exprimés par les éleveurs.

Quant à l'ours, en dépit d'une sortie d'hibernation tardive et d'une station prolongée des troupeaux sur les plus basses terres d'estive, il a repris de plus belle les prédations d'ovins. A la mi-août, il avait dépassé la trentaine, générant la décimation de près d'une centaine d'animaux, relançant l'amertume et l'exaspération des éleveurs en Ariège. Tandis que l'association pour la sauvegarde du patrimoine Ariège-Pyrénées (ASPAP) appelait à l'organisation d'une battue anti-ours le 27 juillet, l'ANEM adressait une demande d'audience au ministre de l'écologie, Philippe MARTIN, ainsi que de mesures de cantonnement dans les meilleurs délais et le financement de mesures d'urgence en faveur du secteur pastoral pyrénéen.

Depuis l'application du plan de restauration de l'ours brun dans les Pyrénées, décidée par l'Etat, les élus ont alerté de façon constante les pouvoirs publics à propos de son impact désastreux sur l'élevage et des limites des divers dispositifs d'accompagnement. Les faits et l'analyse confortent ce qui était dit dès les premiers jours : la cohabitation entre grand prédateur et pastoralisme est impossible.

Très paradoxalement, la réintroduction d'ours dans les Pyrénées faite au nom de la défense de la biodiversité va exactement à l'opposé de celle-ci. En effet, les attaques du prédateur découragent les bergers qui abandonnent leur activité, ce qui entraîne, en l'absence d'activité ou simplement de présence humaine, l'avancée de la forêt et la fermeture du paysage appauvrissant ainsi la biodiversité floristique et faunistique. Cela entraîne aussi un accroissement des risques naturels (avalanches, incendies, éboulements...).

Si l'arrêt de la poursuite des réintroductions va dans le bon sens, les élus de montagne souhaitent davantage et sont solidaires des propositions des éleveurs pyrénéens sur ce dossier (mesure de cantonnement, notamment). Désormais, nous attendons que le gouvernement déploie de façon urgente des mesures pour sauvegarder le pastoralisme dans les Pyrénées, indispensable aussi bien pour l'économie et l'écologie du massif que pour la collectivité nationale.

III. LA VIE ASSOCIATIVE

- La communication

Si notre revue mensuelle *Pour la Montagne (PLM)* continue d'être diffusée à date régulière avec un taux de lectorat particulièrement élevé, le site Internet dont la matière est actualisée constitue un complément et un outil de plus en plus utilisé. Celui-ci a même permis l'inscription en ligne des congressistes, grande première !

A signaler, en supplément à *PLM* d'avril dernier, la diffusion de l'annuaire des parlementaires de la montagne qui a été très apprécié notamment parce qu'il présente de façon complète les 274 parlementaires ayant des territoires de montagne dans leur circonscription. Ce franc succès nous a amené à créer ensuite le trombinoscope des diverses instances de l'ANEM. Forts de ce résultat, nous pourrions même envisager un annuaire des collectivités de montagne à terme...

- **Les réunions départementales**

Les campagnes électorales de l'an dernier avaient empêché la tenue des traditionnelles réunions départementales de l'Association. En 2013, avec la présidente, nous avons repris le cours de ces rencontres privilégiées avec les adhérents. Elles visent d'abord à entendre les collègues élus, à faire remonter les informations et les sujets de préoccupation.

Au total, se sont aujourd'hui plus de 500 élus maires, conseillers généraux ou régionaux qui se sont réunis pour débattre de l'actualité locale ou nationale. Les thèmes principalement abordés ont été la réforme des collectivités territoriales, les services publics (santé et école, notamment), la couverture numérique du territoire, mais aussi l'urbanisme, les finances, l'eau, la PAC et les prédateurs...

La campagne 2013 s'est étendue jusqu'en septembre. A titre personnel, outre le plaisir que j'ai pu avoir à rencontrer nos collègues « sur le terrain », je considère que nous devons réfléchir sur la conception de ces rencontres en les ouvrant aux organismes socio-professionnels et consulaires ou aux opérateurs de services, partenaires de l'ANEM. Nous pourrions même aller jusqu'à des visites de sites ou d'entreprises agricoles, artisanales ou industrielles.

- **Les adhésions**

Sans empiéter sur le domaine de notre trésorier, je souhaite évoquer la question des adhésions. Vous le savez, le nombre des adhérents et le produit des cotisations des adhérents sont le socle de la force et de l'autonomie de l'Association. Si le taux d'adhésion des départements et des régions reste satisfaisant et stable, celui des communes est plus inquiétant, même si la montée en gamme des EPCI doit être soulignée.

Au 15 septembre, sur 3 386 communes ayant réglé leur cotisation en 2012, seules 3 194 l'avaient reconduites. Certes, il a là des retards ou des négligences vite rattrapés. Jean PICCHIONI, notre trésorier, avait sensibilisé dès juillet les membres du Comité directeur et plus particulièrement les responsables départementaux et de massif pour agir auprès de leurs collègues sur le terrain. Notre équipe administrative s'est mobilisée elle aussi.

Ainsi, si nous avons cru pouvoir estimer que la lente érosion de l'adhésion des communes, constatée les années précédentes, était enrayée l'an dernier, ce n'est pas gagné. Il se pourrait en effet qu'elle reprenne cette année si nous ne parvenons pas à reconquérir les adhérents de 2012, avant le 31 décembre 2013. A ce jour le taux d'adhésion des communes

est à peine supérieur à 51% alors qu'il était de plus de 54% en 2012. Le rôle des responsables départementaux et de massif de l'ANEM ainsi que de l'ensemble des membres du Comité directeur est déterminant pour lutter contre cette tendance néfaste. Plus encore, j'en appelle à tous les adhérents pour qu'ils s'attachent à convaincre leurs collègues de venir nous rejoindre.

- **Les partenariats**

Malgré un contexte économique difficile, l'ensemble des conventions a été reconduit ou sont en phase de l'être, preuve des liens forts que l'ANEM a su développer avec ses partenaires. Le congrès de Cauterets signe l'arrivée d'un nouveau partenaire : ERDF et la confirmation du partenariat initié l'an dernier avec AZTEC société française constructeur de dameuses. Ils s'ajouteront aux 9 autres déjà bien établis avec la Caisse des Dépôts, EDF, Eutelsat, le Groupe La Poste, GDF SUEZ, Orange, RTE, TDF et Veolia Environnement.

Pour vous permettre d'accéder à la matière traitée par notre équipe, celle-ci est restituée régulièrement sous forme de notes au Comité directeur, compilée sous forme de recueil distribué lors de nos réunions départementales et incluses dans la mallette de nos congressistes sur une clé USB, cette année. Je vous invite à la consulter car elle est riche d'une information inédite, strictement axée sur nos préoccupations montagnardes.