

Vers un nouvel acte de la loi Montagne



« Mobilisation générale des élus et de tous les acteurs de la montagne pour écrire de nouveaux chapitres de la loi »

« Depuis plusieurs années, l'ANEM réclame l'actualisation de la loi Montagne de 1985, considérant que l'apport ponctuel contenu dans la loi de 2005 relative au développement des territoires ruraux est déjà largement dépassé.

Devant le 30^e congrès de l'Association, le Premier ministre a reconnu le bien-fondé de notre demande et annoncé qu'il confierait, à cette fin, une mission à des parlementaires. Il s'agit là d'un résultat encourageant dû au sérieux et à la constance de notre action. Depuis, Annie Genevard et Bernadette Laclais, respectivement députées du Doubs et de la Savoie, ont été désignées pour cette mission, ce dont je les félicite, et nous entendons leur apporter notre concours le plus entier.

Dans cette perspective, notre objectif demeure le même depuis l'origine : tenir compte de nos handicaps et les compenser pour rétablir les équilibres territoriaux, afin de fonder une politique nationale d'aménagement de la montagne et de valoriser ses atouts, trop souvent négligés. Nous

nous organiserons pour être force de proposition auprès de la mission, notamment grâce aux idées et suggestions de terrain que nous recueillerons lors de réunions préparées par nos responsables locaux.

Le but est d'engager une collaboration la plus large possible avec les élus, bien entendu, mais également avec tous nos partenaires et les divers acteurs qui œuvrent en montagne. Pour recueillir toutes les contributions via Internet, nous avons créé l'adresse : nouvelleloimontagne@anem.org. Lors de la concertation avec Matignon, à laquelle nous avons participé pour contribuer aux contours de la mission, nous avons accepté l'option d'un calendrier serré dans le but d'aboutir à un projet de loi porté par le gouvernement devant le Parlement au plus vite. La lettre de mission prévoit une remise des conclusions mi-mai 2015, suivie du Conseil national de la montagne en juin. »

*Laurent Wauquiez,
président de l'ANEM, député de la Haute-Loire*

REPÈRES : LES JALONS DE LA LOI MONTAGNE

1972 : la loi pastorale

Mis à part la législation en matière de boisements de protection, la loi du 3 janvier 1972 est la première à répondre aux enjeux spécifiques de l'aménagement du territoire montagnard, en reconnaissant le rôle primordial des agriculteurs à travers trois outils essentiels : l'indemnité spéciale montagne (devenue ensuite ICHN dans le cadre de la PAC), les associations foncières pastorales (AFP) et les conventions pluriannuelles de pâturage.

1977 : la directive montagne

La directive d'aménagement national relative à la protection et à l'amélioration de la montagne, approuvée par le décret du 22 novembre 1977, a un contenu exclusivement urbanistique. Elle vise à mieux aménager, à la fois pour protéger les sites et garder intacte la richesse de la montagne, notamment en haute montagne où se sont développées les stations de sports d'hiver.

1985 : la loi Montagne

Résultat d'une commission d'enquête parlementaire constituée en juillet 1981, la loi du 9 janvier 1985 reprend à son compte la législation montagne antérieure en proposant un cadre élargi au service d'une véritable politique transversale de la montagne, dont la spécificité devient un principe potentiellement applicable à tout domaine législatif.

2005 : la loi de développement des territoires ruraux

Vingt-six articles de la loi du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux reprennent en grande partie la teneur de la proposition de loi que les élus de la montagne avaient élaborée à la suite d'une mission sénatoriale engagée en 2002 sous leur impulsion. Ils modernisent des aspects de la loi de 1985, apportant des simplifications et des compléments, tenant compte d'évolutions, notamment aux plans européen et environnemental.

2014 : le code de la montagne

Créé par l'article 79 de la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, le code de la montagne a été conçu et édité par l'ANEM, à l'occasion des 30 ans de la loi Montagne, rendant visibles dans un document unique, pour la première fois, tous les champs couverts par la législation et la réglementation intéressant la montagne.

2015 : le projet d'un acte II de la loi Montagne

L'actualisation de la loi Montagne approuvée en tant qu'objectif par le Premier ministre devant le 30^e congrès de l'ANEM à Chambéry le 17 octobre 2014, sera mise en œuvre à partir des propositions des parlementaires missionnées par le Premier ministre et des travaux du Conseil national de la montagne qui se réunira en juin 2015.

L'ANEM avec la mission parlementaire

Afin d'accompagner efficacement la mission confiée par le Premier ministre aux députées Annie Genevard et Bernadette Laclais, et de nourrir la réflexion, l'Association a mis en place un dispositif pour recenser les propositions de terrain.

Une trame structurée autour de six têtes de chapitre, arrêtées par le comité directeur, est soumise, en première approche, à l'approbation des élus appelés à l'enrichir et à l'amodier.

Pour le comité, le cadre général que devrait couvrir la future loi porte sur l'organisation territoriale, les finances, les normes, l'activité économique et l'emploi, les services publics et les technologies numériques, ces dernières étant impératives pour l'avenir de la plupart des secteurs d'activité. Le document de travail, qui contient quelques premières propositions pour amorcer la réflexion, sera mis à la disposi-

tion des élus, notamment lors des réunions organisées par les responsables locaux de l'Association. L'ensemble des propositions, réactions, témoignages et critiques sera relayé et analysé d'un point de vue technique par l'équipe administrative, avant d'être soumis à l'approbation du comité directeur.

Tous les élus sont invités à transmettre à l'Association leur contribution via Internet à l'adresse spécialement créée :

nouvelleloimontagne@anem.org
Parallèlement, les partenaires de l'ANEM sont aussi appelés à participer en transmettant leur contribution dans les domaines où ils opèrent en faveur de la montagne.

« Un document de travail qui devra être abondamment enrichi par les élus. »

Les premières propositions du

Chacune des têtes de chapitre qui suivent comprend un exposé sommaire de la problématique, suivi de premières propositions suggérées en tant que pistes de réflexion.

Organisation institutionnelle de la montagne et gouvernance territoriale

Une politique spécifique de la montagne est d'autant plus vitale que sa visibilité s'estompée avec la nouvelle organisation territoriale. La réaffirmation d'une politique nationale est primordiale, notamment au regard d'enjeux émergents tels que le changement climatique ou la mondialisation.

Dans ce nouveau cadre, les institutions spécifiques à la montagne telles que le Conseil national de la montagne et les comités de massif doivent être renforcées et consultées plus régulièrement. De plus, la représentation des montagnards dans ces instances et, au-delà, dans toutes celles de la gouvernance territoriale où des sièges leur sont attribués, doit être assurée par eux-mêmes.

Finances publiques et solidarité nationale

Dans le contexte général d'amputation des dotations de l'Etat, les collectivités de montagne les plus fragiles doivent être épargnées. Elles gèrent de vastes espaces à faible densité démographique et font face à de nombreux surcoûts liés aux contraintes géophysiques, environnementales et climatiques.

L'actualisation de la loi Montagne s'inscrit en parallèle avec la réforme de la dotation globale de fonctionnement.

Les particularités des territoires de montagne devront être reconnues et entraîner un juste retour pour ces zones à haute valeur environnementale. L'apport de la montagne à la nation, notamment son rôle de véritable « château d'eau », doit être enfin reconnu.

- Créer dans la dotation globale de fonctionnement (DGF), une dotation valorisant de façon proportionnelle les « mètres carrés précieux », tels que les surfaces dédiées au captage d'eau, aux forêts écocertifiées ou à l'agriculture biologique, et majorer l'enveloppe allouée à la part superficielle reconnaissant le poids des territoires.
- Alimenter, par une surtaxe sur les eaux minérales, un fonds de péréquation pour

financer des opérations de développement économique en montagne au nom de la solidarité de l'aval vers l'amont.

- Sanctuariser les dotations des communes classées en zone de revitalisation rurale comme préconisé dans un récent rapport parlementaire.
- Renforcer les subventions accordées aux communes pour la rénovation des bourgs-centres dans le cadre de l'élaboration ou de la révision de leur plan local d'urbanisme (PLU), pour éviter la désertification.

Développement économique et emploi

La montagne apporte une contribution majeure à l'économie nationale dans les domaines agricole et forestier, touristique, énergétique et environnemental, qui est en réalité peu valorisée. Son potentiel doit être mis au service de l'autodéveloppement, inscrit dans la loi de 1985, grâce au soutien des politiques publiques.

- Faire systématiquement apparaître dans les cadres régionaux du secteur agricole et forestier un traitement différencié en faveur des exploitations de montagne, afin de maintenir le fléchage indispensable des aides de la PAC.
- Donner aux communes ayant un office municipal de tourisme la possibilité de le conserver sans transfert automatique à l'intercommunalité, au nom du principe de subsidiarité.
- Améliorer le statut des travailleurs saisonniers, notamment par des mesures en faveur de la création de maisons des saisonnalités, de la caisse pivot et du guichet unique, de l'indemnisation des personnels des régies victimes d'un déficit d'enneigement, de la formation et de l'accès au logement, de la prise en compte de la saisonnalité.
- Valoriser les aménités dans les secteurs du tourisme, de l'agroalimentaire et de l'énergie (avec optimisation de la production d'énergies renouvelables, notamment l'hydroélectricité et la biomasse) pour les mettre au service de la création d'emplois.

Assouplissement des normes

La multiplication des normes, quelle que soit leur origine (législative ou réglementaire...) induit des coûts pour les collectivités territoriales et les entreprises. Elles sont un frein au développement écono-

mique en montagne, et certaines doivent être améliorées ou supprimées.

- Revoir certaines procédures, notamment en matière de contentieux de la police de l'eau, afin de lutter contre les recours abusifs (intérêt à agir, raccourcissement des délais...).
- Autoriser des dérogations en matière d'accessibilité, qu'il s'agisse des mairies en milieu rural ou des petits hôtels (en mutualisant, pour ces derniers, leurs objectifs dans le cadre d'une approche par périmètre et non plus par établissement).
- Simplifier la procédure unités touristiques nouvelles (UTN), même si elle a largement démontré son utilité en raison de la gouvernance montagne.
- Pérenniser et simplifier le régime des zones de revitalisation rurale (ZRR).
- Accorder la délégation de tir et le droit d'éliminer les prédateurs, notamment le loup, à ceux qui sont attaqués dans leurs biens ou dans leur personne.

Services publics et égalité des territoires

Les territoires de montagne sont soumis à des contraintes spécifiques (relief, rigueur climatique, enclavement géographique, faible densité démographique...) qui appellent des réponses adaptées, notamment en matière d'accès aux services publics.

L'école en montagne

- Préserver impérativement le maillage actuel du service public de l'éducation et maintenir le taux d'encadrement par élèves.
- Généraliser les conventions fixant le nombre de postes d'enseignants pour trois ans.
- Reprendre dans un décret et rendre opposable aux autorités académiques la circulaire du 30 décembre 2011 pour apprécier l'évolution sur le moyen terme des effectifs des écoles situées en montagne et stabiliser les structures scolaires.
- Limiter le temps de transport scolaire quotidien pour préserver la santé et le bien-être des enfants.
- Combiner les prévisions d'effectifs de la carte scolaire avec d'autres critères, comme l'isolement des équipements scolaires, en particulier au regard de leur desserte routière, de la durée et des conditions de transport (aléas climatiques, déclivité, dangerosité induite...), et plus généralement les conditions de scolarisation.

comité directeur

L'offre de soins en montagne

- Garantir l'accès à un service de médecine générale en vingt minutes maximum, à un service d'urgence en trente minutes, ainsi qu'à une maternité en quarante-cinq minutes de trajet automobile. Dans les territoires très enclavés, le schéma régional d'organisation des soins doit prévoir un système de transport sanitaire d'urgence par voie aérienne.
- Assurer une répartition plus équilibrée des médecins sur le territoire national.
- Affecter prioritairement dans les territoires de montagne sous-dotés les praticiens territoriaux⁽¹⁾ de médecine générale.
- Développer des maisons pluridisciplinaires de santé pour mutualiser des moyens (secrétariat, prises de rendez-vous...) et permettre l'exercice de la médecine de groupe afin de rompre l'isolement du médecin rural.
- Maintenir un réseau hospitalier de proximité, équipé de services de réanimation, pour conserver certaines spécialités chirurgicales du fait d'une population multipliée par cinq ou six l'hiver et/ou l'été, d'activités sportives à risque, de l'exposition à des intempéries et à des catastrophes naturelles, tous ces éléments exigeant une limitation du temps de transport.
- Encourager la coopération sanitaire transfrontalière pour compléter l'offre de soins, afin de répondre notamment à des besoins temporaires, liés aux pics de fréquentation constatés sur certains sites touristiques, par exemple.

(1) Nouvelle catégorie de médecins bénéficiant durant deux ans d'un complément de rémunération en contrepartie de leur installation dans une zone sous-médicalisée.

Le service public postal

- Désigner un représentant des élus de la montagne dans les commissions départementales de présence postale territoriale dans les 48 départements concernés.
- Faire de La Poste la base de la proximité et du redéploiement des services publics et au public en encourageant la mutualisation et les partenariats de tous les opérateurs (EDF, ERDF, CNAV, CNAF, MSA...).

Couverture numérique intégrale de la montagne

La création d'un réseau d'infrastructures fournissant un service de communications électroniques à haut et très haut débits aux

entreprises, aux services publics comme aux particuliers, est impérative. L'Etat doit garantir la solidarité et l'égalité dans l'accès au très haut débit (THD) et à la téléphonie mobile sur tout le territoire. Pour résoudre la fracture numérique, la mission France Très Haut Débit doit arrêter un programme spécifique à la montagne, y compris avec des ressources dédiées.

- Intégrer le THD et la téléphonie mobile comme composantes du service universel des communications.
- Mobiliser, pour une période transitoire, l'ensemble des technologies complémen-

taires à la fibre optique permettant d'assurer une montée en débit des zones disposant d'une connexion Internet inférieure à 2 Mbit/seconde. Tout abonné à un réseau fixe de communications électroniques doit être en mesure d'accéder à un débit minimal de 4 Mbit/s avant le 31 décembre 2015 et 8 Mbit/s avant le 31 décembre 2016.

- Résorber immédiatement les zones blanches de la téléphonie mobile, avec une éligibilité aux crédits affectés à la mission France Très Haut débit et le déploiement du THD mobile (4G) prioritaire en montagne. Pour y parvenir, la fibre optique doit être apportée sur l'ensemble des points hauts situés en montagne (« opticalisation »).
- Créer un fonds spécifique pour la couverture numérique des territoires isolés, abondé par une dotation pendant dix ans, exprimant pleinement la solidarité nationale.

Entretien avec Annie Genevard et Bernadette Laclais

«Tous les sujets méritent d'être approfondis»

Annie Genevard et Bernadette Laclais, respectivement députées du Doubs et de Savoie, viennent d'être chargées d'une mission par le Premier ministre, Manuel Valls, afin d'évaluer les actualisations nécessaires de la loi Montagne qui fête cette année son trentième anniversaire. Un travail qui va dans le sens de ce que souhaitent les élus de la montagne. Dans les colonnes de *PLM*, les députées rendent hommage aux pionniers, dont le travail législatif a permis à la montagne de ne pas être délaissée, et inscrivent leur mission dans la continuité et l'esprit du législateur de 1985.

PLM: Est-il indispensable de revenir sur la loi Montagne?

Annie Genevard: Il est indéniable qu'il existe aujourd'hui une politique nationale de la montagne. Grâce à cette loi, et à ceux qui l'ont portée, auxquels je veux rendre hommage, la montagne a conquis une légitimité mais aussi une faculté d'expression qui lui sont propres. Aussi, au moment où l'on redistribue les cartes territoriales, il faut s'assurer que, dans la nouvelle organisation de la République, cet héritage soit préservé et même enrichi. En la matière, il me semble qu'il y a des avancées possibles.

Bernadette Laclais: Nous fêtons cette année les trente ans de la loi Montagne et, en trente ans, il y a eu de nombreux changements: des actes de décentralisation et des évolutions de la société, sans parler du changement climatique. A ce stade, et indépendamment de ce qui concerne directement les conséquences de la réforme territoriale portant sur une nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), il était souhaitable que soit dressé un bilan de la loi et que l'on regarde ce qui



Bernadette Laclais

Annie Genevard

mérite d'être revisité, amélioré, amplifié, complété.

C'est cette mission d'évaluation qui nous a été confiée par le Premier ministre et, en même temps, il nous a demandé d'être dans une logique prospective, c'est-à-dire de faire des propositions qui nourriront un prochain Conseil national de la montagne et un prochain texte législatif.

PLM: Quelles sont les priorités auxquelles vous êtes particulièrement attachées?

A.G.: Il faut, par exemple, que dans les exécutifs des Régions comprenant des massifs montagneux, la montagne soit explicitement mentionnée dans le périmètre d'une vice-présidence. Certaines >>>

ANNIE GENEVARD :

« La montagne doit être explicitement mentionnée dans le périmètre d'une vice-présidence des Régions. »

►►► Régions, comme celle de Rhône-Alpes, l'ont fait. Il faut, pour la généraliser, que cette vice-présidence montagne soit rendue obligatoire par la loi. Tous ceux qui vivent dans un massif de montagne savent qu'un certain nombre de sujets restent ouverts.

B.L. : Tous les sujets méritent d'être approfondis. La réflexion est déjà ouverte sur la dotation globale de fonctionnement. Il est évident que le financement des collectivités de montagne sera forcément au cœur de notre travail.

De même, le droit aux expérimentations est un sujet qui me tient à cœur. Il s'agit de donner la possibilité aux territoires de montagne d'être précurseurs dans la mise en pratique de certains dispositifs. Par ailleurs, si de nombreux points relatifs à l'agriculture figurent déjà dans la loi Montagne et si, sur ce socle, l'Europe a accepté de mieux prendre en considération nos éleveurs, un certain nombre d'autres aspects devront également être revisités.

Il y a aussi des problématiques nouvelles, l'évolution climatique, bien sûr, qui est davantage d'actualité qu'il y a trente ans, dans la mesure où, aujourd'hui, elle affecte aussi nos territoires de montagne. Elle s'imposera dans nos travaux.

Même réflexion pour tout ce qui rend nécessaire l'adaptation d'autres législations à la spécificité des zones de montagne. Je veux parler par exemple de l'intercommunalité. Nous devons nous saisir aussi de toutes les questions qui impactent directement la vie des habitants de nos territoires.

PLM : *Quels sont les autres secteurs qui vont faire l'objet d'une attention particulière de votre part ?*

A.G. : En matière d'équipements et d'infrastructures, la montagne a des besoins qui ne sont pas encore couverts, car répondre à ces nécessités est un peu plus compliqué que dans les autres territoires en raison de considérations géophysiques. Une route, le haut débit, une voie ferrée sont plus difficiles à aménager, à rénover, à améliorer qu'en plaine.

Malgré un contexte de repli budgétaire, il faut que la prise en compte de la montagne soit mieux garantie qu'aujourd'hui en termes de compensation des handicaps naturels et au regard de ce que la montagne apporte à notre pays tout entier. Incontestablement, la couverture numérique y est encore imparfaitement réalisée. Cela fait

partie des services demandés par la population et par les entreprises. Si ce service n'existe pas, cela compromet l'attractivité du territoire. Il en va du développement économique des zones de montagne.

D'autre part, à un moment où l'on nous parle de mobilité douce et d'écologie, nous revendiquons aussi d'avoir des infrastructures adaptées. La mise à niveau du réseau ferroviaire est indispensable, afin que nous prenions aussi notre part dans la lutte contre le réchauffement climatique. Nous avons également à encourager la petite hydroélectricité. Or, nous constatons que les équipements vont plus facilement vers les zones urbaines. Au niveau des dotations, les massifs montagneux occupent en effet une place encore moins privilégiée. Un habitant de la ville est deux fois mieux doté qu'un rural. C'est un réel souci. Quand vous subissez les handicaps naturels, plus l'iniquité budgétaire et l'inachèvement des infrastructures, c'est beaucoup, et cela plaide en faveur d'une prise en considération améliorée de la montagne.

Enfin, il y a le volet des services à la population. On voit bien que l'école et la santé sont des enjeux majeurs. D'ailleurs, quand on interroge les gens, leur première préoccupation est la couverture sanitaire. La perspective de manquer de médecins provoque un véritable sentiment de panique.

B.L. : Sur le plan pratique, vivre en montagne est encore trop souvent une épreuve quotidienne, en dépit des compensations liées aux handicaps naturels qui nous ont été accordées. La difficulté de l'accès aux soins, le parcours scolaire de nos enfants ou l'insuffisance de la couverture numérique sont autant de réalités dont on ne peut se satisfaire. Il ne suffit plus de se réjouir que la montagne soit belle ou de se dire qu'y vivre est un atout. Il faut maintenant passer aux actes et donner une chance égale à tous les habitants de notre pays. Autrement dit, faire en sorte que chacun puisse avoir la même possibilité d'être compétitif dans le présent et d'envisager son avenir et celui de ses enfants avec ambition et optimisme. Et, pour cela, il nous faut enrichir la loi Montagne.

Sera-t-il nécessaire d'aboutir à un acte II de la loi ou de donner naissance à une nouvelle loi Montagne ? C'est ce qu'il faudra définir après avoir rencontré les acteurs de terrain et les représentants des habitants de nos territoires. C'est un travail qui s'inscrit dans la ligne de l'héritage décisif que nos grands anciens nous ont légué, puisque cette loi nous permet aujourd'hui d'exister.

PLM : *Allez-vous aborder la question des normes ?*

A.G. : Il faut effectivement lever ce frein.

BERNADETTE LACLAIS :

« Vivre en montagne est encore trop souvent une épreuve quotidienne. »

En outre, trop souvent, la France veut « laver plus blanc que blanc ». Elle exige de ses territoires d'agriculture des contraintes qui sont augmentées par rapport aux normes européennes. Cela peut être particulièrement pénalisant pour l'agriculture de montagne. Il faut que nous arrivions à concilier développement et préservation de l'environnement. D'une façon générale, la demande d'adaptabilité des normes françaises aux spécificités de la montagne nous vient de toutes parts.

Le travail de notre commission va consister à consulter les acteurs des différents massifs montagneux afin de recenser les articles de la loi Montagne qui doivent être revus ou complétés. Nous devons faire bouger les lignes quand cela est nécessaire. La montagne est une chance pour ceux qui y vivent et pour ceux qui viennent s'y resourcer. Ce qui pourrait être un acte II de cette précieuse loi doit le réaffirmer avec une totale conviction.

B.L. : La législation actuelle peut-elle être complétée ou allégée parce qu'on est en territoire de montagne ? Cela fait partie de la réflexion qu'il nous faudra mener, tout en sachant que, dès que l'on touche aux normes, on se retrouve souvent devant des questions qui se rattachent à la sécurité, ce qui rend le problème encore plus compliqué. En même temps, je rappelle que, sur les normes, un important travail de simplification est actuellement mené. Nous attendons qu'il débouche sur des décisions et qu'elles portent leurs fruits.

