

dossier

LA RURALITÉ EST DIFFÉRENTE EN MONTAGNE

La ruralité est un concept politique et administratif, mais pas juridique. De surcroît, elle est très diverse. Elle comprend à la fois la ruralité intermédiaire, celle qui a une agriculture significative, les grandes exploitations, mais aussi le périurbain ainsi que le périurbain résidentiel, le rural ouvrier et celui à forte composante touristique. Pour sa part, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) classe comme étant rurales toutes les communes ne répondant pas aux critères d'appartenance à une unité urbaine. L'absence de qualification des zones rurales est une de ses différences essentielles avec les zones de montagne dont chacune est délimitée par arrêté interministériel et, en métropole, rattachée par décret à un des six massifs.

Repères

LA LOI MONTAGNE A DU SENS

La loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite « loi montagne », est le principal cadre législatif spécifiquement destiné aux territoires de montagne.

Trente années plus tard, le texte a été actualisé sur la base du rapport parlementaire des députées Annie Genevard, devenue depuis vice-présidente de l'Assemblée nationale et présidente de l'ANEM, et Bernadette Laclais, sous le titre : « Un Acte II pour la montagne, pour un pacte renouvelé entre la nation et les territoires de montagne ».

Sa préparation a fait l'objet d'une large concertation avec les élus et les acteurs concernés.

La loi du 28 décembre 2016, N° 2016-1888 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, dite « Acte II de la loi mon-

tagne », est parue au *Journal officiel* le 29 décembre 2016.

Elle modifie et renforce la reconnaissance de la singularité de la montagne contenue dans l'article 8 de la loi de 1985 en prescrivant que « Les dispositions de portée générale ainsi que les politiques publiques et les mesures pour leur application [...] sont adaptées à la spécificité montagne ou à la situation particulière de chaque massif ou partie des massifs ».

De nombreux secteurs sont concernés par cette disposition : le numérique et la téléphonie mobile, la construction et l'urbanisme, l'éducation, l'apprentissage et la formation professionnelle, la santé, les transports, le développement économique, social et culturel, le développement touristique, l'agriculture, l'environnement ainsi que la protection de la montagne...

« La loi montagne impose aux pouvoirs publics le respect de la spécificité montagne dès lors qu'ils légifèrent, réglementent ou tout simplement agissent dans un domaine qui concerne les territoires ou les populations de montagne. »

tagne » et « l'agenda rural ». Il va, semble-t-il, dans le sens d'un ajustement de l'égalité des chances entre les citoyens qui doit donc être fait et bien fait.

Gare cependant à ne pas dépasser le cap du symbole. À terme, il ne faudra ni fondre ni confondre les deux textes. La loi montagne peut certes susciter des envies, voire être imitée, mais ses fondements et ses fondations sont suffisamment solides pour qu'on garde à l'esprit que l'article 8 de loi de 1985 impose aux pouvoirs publics le respect de la spécificité montagne dès lors qu'ils légifèrent, réglementent ou tout simplement agissent dans un domaine qui concerne les territoires ou les populations de montagne.

Certes, trente-cinq ans après, la loi montagne reste un modèle mais il arrive encore trop fréquemment que son application soit négligée en raison de la difficulté que certains éprouvent encore à admettre qu'une loi puisse être dédiée à certaines parties du territoire ou appliquée de façon adaptée, au nom de la différence, dans les communes, les départements ou les régions ayant des zones classées montagne.

Rappelons alors que la loi montagne du 9 janvier 1985 définit les zones de montagne comme étant celles qui se caractérisent par des handicaps significatifs entraînant des conditions de vie plus difficiles et restreignant l'exercice de certaines activités économiques. Pour être tout à fait précis sur la raison d'être de la loi montagne et de son imprescriptibilité, rappelons enfin que ces zones de montagne comprennent, en métropole, les communes ou parties de communes caractérisées par une limitation considérable des possibilités d'utilisation des terres et un accroissement important du coût des travaux. Celui-ci est dû soit à l'existence, en raison de l'altitude, de conditions climatiques très difficiles lesquelles se traduisent par une période de végétation raccourcie, soit à des pentes tellement fortes que la mécanisation n'est pas possible ou nécessite l'utilisation d'un matériel particulier très onéreux ou, enfin, par la combinaison de ces deux facteurs.

La croisée des chemins « montagne » et « ruralité » n'est pas d'actualité

La montagne est en bonne partie rurale, principalement la moyenne montagne, et a des intérêts communs avec le monde rural en général : zones de revitalisation rurale (ZRR), dotation globale de fonctionnement (DGF) ou transferts de compétences, etc. Mais, en aucun cas, elle ne constitue un sous-ensemble de la ruralité. Ses handicaps naturels sont tels qu'on ne peut pas l'englober dans la ruralité.

Agenda de la montagne et agenda rural ? Le Larousse donne cette définition du mot *Agenda* : « Ensemble de choses à traiter dans une période donnée ; emploi du temps. » Sans remonter aux calendes grecques, le vénérable dictionnaire rappelle même qu'en bas latin, le mot signifiait déjà : choses qui doivent être faites. Pour rester tout à fait fidèle à l'esprit de la loi montagne, écrivons par conséquent que les agendas en question, ou feuilles de route, constituant, ou constitueront, un ensemble de choses qui doivent être faites et bien faites.

Encore un peu d'histoire ? Lors du Conseil national de la montagne réuni à Chamonix, en septembre 2015, et sans effet Gilets jaunes, le gouvernement Valls avait présenté sa feuille de route pour la montagne qui venait en amont et impulsait l'Acte II de la loi montagne.

Moins de quatre ans plus tard, le 25 avril 2019, Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, et Didier Guillaume, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, écrivaient : « Le président de la République a fait de la réduction des inégalités territoriales l'une de ses priorités. Cette ambition se décline dans le plan de transformation de l'action publique mené par le gouvernement qui prévoit notamment la mise en place d'un plan national en faveur des territoires ruraux ou agenda rural. »

2015-2019, et même si le président de la République et le gouvernement ont changé entre-temps, les dates sont trop proches et l'alignement des planètes trop parfait pour qu'on ne puisse pas y voir – et non pas craindre – un rapprochement symbolique entre « la feuille de route pour la mon-



Ministère de l'Agriculture

« L'enjeu central de l'agenda rural sera de maintenir les conditions de bon fonctionnement du tissu social pour préserver la dynamique des territoires ruraux et de montagne. »

JEAN MOUNIQ

« La montagne ne sera jamais la ruralité en général »

Le maire d'Aragnoet, dans les Hautes-Pyrénées, affirme qu'il sera toujours indispensable de se référer à la loi montagne.

PLM : Le gouvernement a entamé des travaux sur la ruralité. Pourquoi, selon vous, la montagne ne doit-elle pas se dissoudre dans la ruralité ?

Jean Mouniq : La ruralité, ce sont des plaines, des coteaux et des terrains agricoles. Nos difficultés sont parfois communes mais il ne faut jamais oublier que la montagne a des handicaps naturels beaucoup plus importants, notamment par rapport aux phénomènes liés à l'altitude ou à la météo. Ainsi, à l'évidence, nous ne sommes pas et nous ne serons jamais la ruralité en général. La loi montagne de 1985 actualisée en 2016 est, pour cela, toujours aussi essentielle. J'estime même qu'il conviendrait de l'améliorer encore plus régulièrement car nos particularités évoluent et ont sans cesse besoin de nouvelles réponses. Aujourd'hui, de nombreux problèmes restent en effet à régler, notamment par rapport aux unités touristiques nouvelles (UTN) ou aux aides de l'État et des régions.

PLM : Au niveau de votre commune, que

faites-vous pour respecter les spécificités de la montagne ?

J.M. : On agit beaucoup sur le tourisme qui est notre activité principale mais nous travaillons aussi à maintenir l'agriculture par nos PLU (plans locaux d'urbanisme). Dans notre vallée, par exemple, nous sommes parmi les premiers à avoir lancé un PLU valant SCoT (schéma de cohérence territoriale), c'est-à-dire respectueux du maintien des surfaces agricoles en dépit de la pression foncière pour la construction. On essaye également de faire en sorte que nos saisonniers été-hiver puissent avoir une activité sur les quatre saisons. Notre mon-

« La ruralité, ce sont des plaines, des coteaux et des terrains agricoles. Nos difficultés sont parfois communes mais il ne faut jamais oublier que la montagne a des handicaps naturels beaucoup plus importants. »

tagne étant également un grand lieu de biodiversité, nous faisons en sorte de la respecter en tout point et qu'elle soit accessible à tous les Français.

PLM : Des polémiques se sont développées autour des zones qui sont maintenant payantes au pied du massif de Néouvielle. Deux horodateurs ont ainsi été mis en service avant l'été.

J.M. : On n'est pas dans un problème de ruralité mais de sauvegarde des territoires de montagne. Il s'agit d'une zone très sensible qui comprend une des premières réserves naturelles nationales et qui est parfois surfréquentée. Afin de répondre aux dégradations par certaines populations, nous avons été mis dans l'obligation de créer divers aménagements et équipements. En dépit des pressions d'associations écologiques et en accord avec le conseil départemental des Hautes-Pyrénées, nous avons donc instauré une redevance d'utilisation de ces services pour que tous les gens puissent accéder à cet espace dans de bonnes conditions. Ces parkings privés communaux ne sont assurément pas destinés à faire payer l'accès à la montagne mais à couvrir financièrement l'ensemble des nombreux services que nous avons commencé à mettre en place et que nous continuons à développer. Puisque les départements, les régions et l'État se désengagent de l'aide aux communes et aux collectivités locales, nous n'avons pas d'autre solution. Sauf à laisser détruire notre patrimoine naturel.

« En montagne et dans la ruralité, les caractéristiques communes n'ont pas forcément les mêmes effets »

Le 11 juin dernier, le délégué général de l'ANEM, Pierre Bretel, a exposé la contribution des élus de la montagne devant les membres de la mission ruralité.

« Les caractéristiques objectives et permanentes que sont l'altitude, la pente et le climat ont une incidence forte sur la vie quotidienne et le fonctionnement des territoires de montagne », a rappelé Pierre Bretel en tant que porte-parole des élus de la montagne. Ont ensuite été détaillées, exemples à l'appui, les difficultés majeures rencontrées par les habitants de leurs territoires. En montagne, la durée et parfois la dangerosité des parcours prévalent sur la distance en raison du relief ou des rigueurs climatiques. En montagne, les centres de décision et les zones de chalandise ainsi que les infrastructures de communication (réseaux routiers et ferroviaires) sont éloignés. La saisonnalité très tranchée et mar-

quée impacte plus fortement les activités humaines.

« Même s'il est indéniable qu'une forte proportion de l'espace montagnard peut entrer dans la définition de la ruralité, voire de l'hyper-ruralité, les considérations abordées précédemment imposent de ne pas confondre ruralité et montagne, celle-ci ne pouvant être assimilée à un sous-ensemble de celle-là. Ainsi, de nombreuses caractéristiques communes n'ont pas forcément les mêmes effets et ce serait une grave erreur de dissoudre la politique de la montagne dans celle de la ruralité », a encore fait observer le délégué général de l'ANEM. Pierre Bretel a ensuite énuméré plusieurs dossiers prioritaires dont les caractéris-

Jean Karam / 123 RF



tiques en montagne exigent effectivement un traitement différencié et sur lesquels l'ANEM mène une action et un combat quotidiens : l'inadaptation du périmètre et de certaines compétences des intercommunalités issues de la loi NOTRe, la promotion des communes touristiques, le transfert obligatoire de la compétence eau, l'éducation, la santé, les maisons de services au

PATRICE JOLY

« L'agenda rural doit enrichir les dispositifs existants en faveur de la montagne »

Le sénateur de la Nièvre, président de l'association Nouvelles ruralités et membre du Comité directeur de l'ANEM, souligne que chaque territoire a des caractéristiques particulières nécessitant des approches spécifiques et se dit favorable à une vraie différenciation sur la manière d'aborder les sujets liés à la ruralité.

PLM : Votre mission (lire encadré) a rendu des propositions sur les sujets de préoccupation quotidienne des habitants des territoires ruraux. Dans ce contexte, comment s'assurer du respect de la spécificité des territoires de montagne ?

Patrice Joly : La montagne a déjà la chance d'avoir une loi spécifique, celle de 1985, mise à jour en 2016, qui permet de prendre en compte ses propres caractéristiques.

Pour les territoires ruraux qui ne sont pas des territoires de montagne, notre idée est qu'une politique leur soit enfin dédiée. Notre réflexion est basée sur une évidence : il n'y a pas une seule ruralité. Il y

a des ruralités qui sont très différentes les unes des autres et chacune doit cultiver ses spécificités. Cela nécessite des démarches différenciées. Les territoires ruraux ne doivent surtout pas être un magma informe.

PLM : Faut-il déduire de vos propos que l'agenda rural n'est pas destiné à la montagne ?

« Il n'y a pas une seule ruralité, il y a des ruralités qui sont très différentes les unes des autres.

Les territoires ruraux ne doivent surtout pas être un magma informe. »

P.J. : Bien sûr que si. Parce que, en montagne, il y a également des problématiques qui sont communes à toutes les ruralités comme l'accès aux services et les modalités particulières de développement.

PLM : Comment tenir compte précisément des spécificités ?

P.J. : Prenons un exemple : les contrats de ruralité doivent être basés sur des projets publics et privés de développement territoriaux construits et sur la mise en œuvre d'actions qui ne sont pas les mêmes selon l'endroit concerné. Il faut donc que nous ayons une véritable vision du territoire qui permette à la fois d'identifier les handicaps mais également les possibilités et le potentiel.

PLM : Vous voulez dire que cet agenda rural doit venir en complément de la loi montagne ?

P.J. : Clairement, oui. Il ne peut qu'enrichir les dispositifs déjà existants dans la loi montagne.

PLM : Cela va-t-il déboucher sur un Conseil national de la ruralité comme il y a un Conseil national de la montagne ?

P.J. : En tout cas, je le répète : la difficulté actuelle à laquelle nous sommes confrontés est qu'il n'existe pas d'instance qui permette de prendre en compte spécifiquement



500 nouvelles maisons France services d'ici trois ans

Le 25 avril 2019, lors de sa conférence de presse, le président de la République Emmanuel Macron a affirmé sa volonté de parvenir à « un nouveau pacte territorial pour réconcilier la métropole, la ville moyenne et le rural ». Des mesures concrètes ont accompagné ces annonces, dont l'installation d'une maison France services par canton afin de remettre les services publics au plus près des Français.

« De nombreuses caractéristiques communes n'ont pas forcément les mêmes effets et ce serait une grave erreur de dissoudre la politique de la montagne dans celle de la ruralité. »

public, l'accès aux services de l'État, l'accessibilité et la mobilité en montagne, la prise en compte des surcoûts liés aux conditions géophysiques et climatiques, etc.

Tout cela démontre « la nécessité d'appréhender de façon différenciée la ruralité et la montagne en application de la loi », a-t-il conclu avec force.

UNE MISSION COMPOSÉE DE CINQ ÉLUS

Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, a installé, le 29 mars dernier, une mission chargée de présenter des propositions au gouvernement pour le développement des territoires ruraux. Patrice Joly en est membre ainsi que Daniel Labaronne, député d'Indre-et-Loire, Vanik Berberian, président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), Pierre Jarlier, maire de Saint-Flour (Cantal) et ancien président de l'ANEM, ainsi que Cécile Gallien, maire de Vorey (Haute-Loire). Prévu à l'origine début juin, leurs conclusions ont été reportées.

la ruralité. On l'a toujours abordée de manière complémentaire quand on a parlé des métropoles ou des espaces à forte densité de population. On se dit alors : il faudrait peut-être que l'on évoque quand même aussi la ruralité. Or, ce serait bien qu'on ne la traite plus de manière accessoire ou secondaire. D'où l'idée de constituer un Parlement rural français qui serait un point de rencontres, avec des débats et des échanges au terme desquels certains sujets seraient apportés dans le débat public.

L'État va s'appuyer sur les 1 340 maisons de services au public (MSAP) existantes qui proposent, en un lieu unique, l'accès à un ensemble de services du quotidien. Le niveau de qualité de services de ces maisons sera homogénéisé et renforcé avec un panier commun de partenaires. Les préfets de région ou de département ont jusqu'au 15 septembre 2019 pour fournir la liste des MSAP de leur territoire « qui pourraient présenter les garanties de qualité et d'accueil pour être labellisées Maisons France services au 1^{er} janvier 2020 ». Les 500 maisons supplémentaires annoncées seront créées d'ici trois ans, de façon à mailler tout le territoire. 250 d'entre elles seront portées par le Groupe La Poste. Enfin, le réseau des 130 structures mobiles ou itinérantes existantes pour aller à la rencontre des habitants les plus isolés sera également renforcé. Un socle minimal de services communs pour toutes les maisons France services sera proposé. Ce bouquet de services comprend neuf partenaires : la Caisse d'allocations familiales, la Caisse nationale d'assurance vieillesse, la Caisse nationale d'assurance maladie, la Mutualité sociale agricole, Pôle emploi, La Poste et les ministères de l'Intérieur, de la Justice et des Finances publiques. Ce socle de services pourra être enrichi par les collectivités locales et d'autres partenaires, comme la SNCF ou GRDF.

Pour être labellisées, les maisons France services devront aussi avoir au moins deux personnes dédiées à l'accueil du public et

être ouvertes cinq jours par semaine. Afin de renforcer la qualité de l'accueil et de la prise en charge, les agents seront formés par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) à une plus grande polyvalence et devront assurer une garantie de réponses aux usagers. Sur l'obligation de deux agents à l'accueil, la question d'un financement supplémentaire par les collectivités locales (commune ou intercommunalité) se pose. En effet, le gouvernement a prévu de forfaitiser le financement de chaque structure à hauteur de 30 000 euros par an. Or, cette somme ne paraît pas suffisante pour financer deux postes et le fonctionnement de la maison. Ces maisons France services joueront éga-

lement un rôle dans la médiation numérique. En effet, 13 millions de personnes n'utilisent pas Internet ou ont de sérieuses difficultés à utiliser les outils numériques. Ces maisons pourront donc accompagner dans leurs démarches admi-

nistratives les personnes éloignées d'Internet et proposer des formations au numérique.

En ce qui concerne la localisation de ces maisons, plusieurs sont situées sur un même canton. En effet, les 1 340 maisons existantes couvrent 846 des 2 101 cantons. La ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, Jacqueline Gourault, s'est engagée à ne fermer aucune des structures existantes. L'objectif est une maison France services minimum par canton.

« Proposer, en un lieu unique, l'accès à un ensemble de services du quotidien. »