



Inspection générale
des finances

N° 2010-M-032-01

Conseil général de l'alimentation,
de l'agriculture et des espaces ruraux

N° 10106

Inspection générale
de l'administration

N° 2010-084-01

Conseil général de l'environnement et du
développement durable

Inspection générale
de la jeunesse et des sports

N° 2010-07

N° 007199-01

RAPPORT

BILAN DE LA LOI DU 9 JANVIER 1985 RELATIVE AU DÉVELOPPEMENT ET À LA PROTECTION DE LA MONTAGNE

Établi par

VALÉRIE PENEAU

Inspectrice générale

IGF

BERTRAND CREUCHET

Inspecteur général de l'administration
du développement durable

CGEDD

GEORGES FRIEDRICH

Inspecteur général

IGJS

GÉRARD LEBOURDAIS

Ingénieur général

CGAAER

CLAUDE SARDAIS

Inspecteur général des finances

IGF

- OCTOBRE 2010 -

SYNTHÈSE

Lors de l'installation du Conseil National de la Montagne, le 3 novembre 2009, le Premier ministre a annoncé qu'un bilan de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne serait réalisé à l'occasion du 25^{ème} anniversaire de « ce texte de référence ».

Confié conjointement à l'inspection générale des finances, à l'inspection générale de l'administration, au conseil général de l'environnement et du développement durable, au conseil de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux et à l'inspection générale de la jeunesse et des sports, ce bilan vise à établir un « diagnostic sur la mise en application de la loi et à évaluer l'atteinte des objectifs qui lui ont été assignés par le législateur, notamment dans son article 1 ».

En la matière, les corps d'inspection ont pris la suite de nombreuses instances. Rarement texte de loi et politique publique ont fait en effet l'objet d'autant de réflexions, analyses, propositions, et ce quasiment depuis l'adoption de la loi, elle-même héritière de plus d'un siècle d'interventions publiques diverses en faveur des territoires de montagne. Cette somme considérable de travaux sur le sujet souligne avec encore plus d'acuité le double paradoxe constaté par la mission :

- en premier lieu, obstacle difficile à surmonter pour dresser un bilan le plus objectif possible, il n'existe pas réellement de base centralisée de données chiffrées et/ou statistiques propres à la montagne et à chacun de ses massifs, permettant notamment de disposer de séries historiques sur l'ensemble de la période ou d'éléments comparatifs avec le reste du territoire national. Les nombreuses études susmentionnées reposent d'ailleurs rarement sur des diagnostics précisément quantifiés. Les chiffres, quand ils existent, sont épars, et obéissent à des logiques et à des classements propres à chacun des services collecteurs, sans consolidation ni démarche unifiée. L'observatoire de la DATAR ne peut, dans sa modestie, tenir lieu en l'état d'observatoire de la montagne.
- en deuxième lieu, bien que de nombreuses solutions aux diverses problématiques de la montagne aient été, pour la plupart, clairement identifiées par ces travaux successifs, et parfois depuis longtemps, force est de constater qu'elles n'ont jusqu'à présent été que partiellement et lentement mises en œuvre, révélant de ce fait un manque d'efficacité du dispositif institutionnel mis en place pour la gestion de ces territoires.

A la lumière de ces observations et à l'issue de ses quatre mois d'investigations, la mission considère que seule une partie des objectifs fixés par l'article 1^{er} de la loi ont été atteints, même si le bilan global est loin d'être négligeable :

25 ans après l'adoption de la loi, la montagne française, sauf exception, ne s'est pas dépeuplée, son agriculture a globalement résisté, ses paysages naturels les plus sensibles ont été protégés, les aménagements touristiques maîtrisés, sans pour autant empêcher le développement de ses territoires, en bonne partie désenclavés. Mais il est en la matière difficile d'en attribuer le seul bénéfice à la loi montagne, dont la plupart des dispositions ont rejoint le droit commun –et inversement-, de nombreux autres dispositifs de soutien, de promotion et de protection étant intervenus depuis lors, nationaux et européens.

Rapport

En revanche, deux des objectifs les plus novateurs fixés par l'article 1^{er} de la loi, la mise en œuvre d'un principe d'autodéveloppement et l'adaptation territoriale des normes, ont rapidement trouvé leurs limites : fonctionnement diversement efficace des institutions spécifiques, sous dimensionnement de l'échelon communal, ambiguïté voire contradiction des textes ont réduit à peu de chose l'ambition initiale. Derrière les discours, les solidarités locales ne sont pas plus développées en montagne qu'en plaine et l'innovation et l'expérimentation n'y sont pas plus fréquentes. Malgré les possibilités ouvertes par la loi, aucune entente n'a été créée, aucune adaptation d'ampleur d'un texte national, spécifique à ces territoires, n'a été tentée, aucune prescription particulière adoptée sur une quelconque partie de ces territoires, autre que de rares projets de DTA et, ce, toujours à l'initiative de l'Etat.

Dès lors, on peut s'interroger sur la capacité de ces territoires, dans le cadre actuel, à faire face et à réagir efficacement et rapidement aux nouvelles problématiques, et ce d'autant plus qu'au-delà de quelques grands dossiers communs (foncier, pluriactivité, diversification, entretien de l'environnement, couverture numérique...), ces problématiques sont très différentes selon les massifs et au sein même de chacun d'entre eux. C'est en effet encore plus vrai aujourd'hui qu'il y a 25 ans : il n'y a pas une mais des montagnes et un traitement unitaire se heurte inévitablement à cette diversité de taille et d'enjeux. Montagne à neige ou montagnes rurales, haute et moyenne montagne, montagne humide et montagne sèche, vallées passage ou vallées isolées, cantons périurbains ou cantons enclavés, les territoires concernés sont pluriels et en conséquence, un discours pertinent commun devient de plus en plus difficile à tenir.

Cette diversité peut, encore plus qu'en 1985, conforter les principes d'autodéveloppement et de spécificité territoriale. Encore faut-il que les contradictions des textes et des discours soient dépassés, que la répartition des compétences et des moyens soit clarifiée, que les acteurs locaux, dans la logique de la décentralisation, prennent leurs responsabilités territoriales et proposent, des politiques locales de développement solidaire, sur des territoires de dimension suffisante, renforçant l'attractivité de ces territoires par un développement économique, social et environnemental équilibré.

A cette condition, et si la nation souhaite renouveler un tel « pacte » avec ses montagnes, l'innovation de la loi « montagne », à savoir la possibilité ouverte, dans le cadre de la solidarité nationale, d'adapter la législation nationale, aux réalités si diversifiées des massifs et des territoires qui les composent, pourra, enfin, être mise en œuvre et porter ses fruits..

La mission, à partir des nombreux entretiens diversifiés qu'elle a menés et à la lecture des rapports publiés sur le sujet et des propositions avancées par ceux-ci, a retenu une présentation problématique de ses conclusions sous la forme de trois scénarios qui correspondent à trois niveaux de répartition des compétences entre la collectivité nationale et les collectivités territoriales, allant de la conduite d'une politique unitaire de la montagne à une approche diversifiée, élaborée et conduite par les seuls acteurs locaux, dans un dialogue avec la nation.

Chacun de ces scénarios fonde un pacte entre un massif et la nation qui s'articule autour de trois choix politiques : quelle solidarité entre les territoires du massif ? Quel niveau de responsabilisation voulue par les collectivités territoriales ? Quel rôle de l'État dans ces territoires ?

Rapport

Dans le scénario 1, l'échelle « massif » subsiste mais la spécificité « montagne » se concrétise dans une politique nationale unique et identique. Ce qui implique, inévitablement, un rôle fort de l'État qui reste, en montagne (par la voie du préfet coordonnateur) le seul « maître » de la norme, « une et indivisible ».

Le scénario 2, confirme toujours le choix de la spécificité « montagne » mais selon une approche diversifiée, s'appuyant sur la légitimité des comités de massifs chargés d'élaborer et de mener la politique de revitalisation de leurs territoires. Le rôle de l'État est de « dire le risque » et d'être le garant du respect du cadre général de la protection environnementale. Il conserve un rôle de médiateur, si nécessaire, de la coopération entre les collectivités territoriales. Le massif et l'Etat adoptent un « pacte de massif » qui accorde des marges d'initiatives réglementaires au comité de massif en contrepartie de responsabilisation des collectivités et de renforcement de la solidarité intra-massif, pour ce qui concerne l'utilisation du foncier, la valorisation des espaces naturels, l'organisation et l'utilisation de la forêt, l'accès au numérique et aux services publics, les projets de développement post-neige. Le renforcement de la solidarité intra-massif suppose une forte avancée intracommunautaire qui débouche sur des collectivités de vallées, de « petits pays ».

Le scénario 3 relativise la « spécificité montagne » et fait le choix de l'individualisation régionale. Les régions sont les seules « maîtresses » des politiques d'aménagement et de développement économique, social et environnemental sur leur territoire montagnard ou non, en coopération avec les régions voisines, nationales ou étrangères, dans des formes qu'elles déterminent ensemble.

Une mise en œuvre différenciée et progressive de ces différents scénarios, selon les massifs, est envisageable.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LA LOI N°85-30 DU 9 JANVIER 1985 RELATIVE AU DÉVELOPPEMENT ET À LA PROTECTION DE LA MONTAGNE	4
1.1. La loi montagne : une loi qui globalise des approches sectorielles, jusque là, indépendantes les unes des autres	5
1.1.1. <i>De mesures en faveur de la montagne ...</i>	6
1.1.2. <i>... à une politique de la montagne.....</i>	9
1.2. La loi du 9 janvier 1985 est une loi innovante et ambitieuse	10
1.2.1. <i>Des principes originaux</i>	10
1.2.2. <i>... exprimant l'ambition d'une politique spécifique de la montagne reposant sur l'autodéveloppement ...</i>	11
1.2.3. <i>... mais sans en tirer toutes les conséquences quant au contenu de la solidarité nationale comme locale.....</i>	12
1.2.4. <i>Les modalités de mise en œuvre de la loi.....</i>	12
1.3. Depuis 1985 : une loi souvent modifiée, remaniée en 2005, rattrapée par les évolutions du droit commun	14
2. UN BILAN CONTRASTÉ	15
2.1. Des objectifs perçus en montagne comme globalement atteints.....	16
2.1.1. <i>La reconnaissance de l'identité montagne et la pertinence de l'échelle massif.....</i>	17
2.1.2. <i>Des territoires à nouveau attractifs.....</i>	17
2.1.3. <i>Des espaces naturels protégés.....</i>	17
2.1.4. <i>La pression des unités touristiques nouvelles (UTN) maîtrisées.....</i>	18
2.1.5. <i>Une agriculture de montagne toujours vivante</i>	19
2.2. Mais une ambition initiale rapidement essoufflée	19
2.2.1. <i>Les décalages entre le texte et l'ambition</i>	19
2.2.2. <i>Les acteurs eux-mêmes n'ont pas assumé leur part de responsabilités</i>	21
2.2.3. <i>Le système, depuis, a perdu en cohérence et en lisibilité au prix de sonet, conséquemment, en efficacité.....</i>	22
2.3. L'essentiel de la vie quotidienne dans les massifs ne relève pas de la loi montagne.....	25
3. LES ENJEUX POUR DEMAIN	26
3.1. Des réalités qui ont profondément changé mais dont les perceptions, pour partie contradictoires, ne permettent pas de tirer toutes les conséquences	27
3.1.1. <i>L'évolution profonde des réalités</i>	28
3.1.2. <i>L'évolution de l'intervention publique.....</i>	31
3.1.3. <i>L'évolution contradictoire des perceptions ...</i>	34
3.2. Refonder le pacte de la nation avec ses montagnes.....	37
3.2.1. <i>Lever la contradiction entre unicité et spécificités.....</i>	37
3.2.2. <i>Choisir entre trois scénarios possibles.....</i>	38
3.2.3. <i>Quels équilibres des 3 variables de base ?.....</i>	39
CONCLUSION.....	42

INTRODUCTION

Lors de l'installation du Conseil National de la Montagne, le 3 novembre 2009, le Premier ministre a annoncé qu'un bilan de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne serait réalisé à l'occasion du 25^{ème} anniversaire de « ce texte de référence, définissant la montagne comme un ensemble de territoires dont le développement équitable et durable constitue un objectif d'intérêt national ». (cf. annexe 1).

Confié conjointement à l'inspection générale des finances, à l'inspection générale de l'administration, au conseil général de l'environnement et du développement durable, au conseil de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux et à l'inspection générale de la jeunesse et des sports, ce bilan vise à établir un « diagnostic sur la mise en application de la loi et à évaluer l'atteinte des objectifs qui lui ont été assignés par le législateur, notamment dans son article 1 ».

Ce travail de bilan confié aux inspections et conseils généraux est à mettre en parallèle avec celui conduit par les 5 groupes de travail mis en place par la commission permanente du conseil national de la montagne (CNM) pour « répondre aux défis auxquels la montagne française est confrontée aujourd'hui », dans la perspective d'un prochain Conseil national d'ici la fin de l'année 2010. Présidés chacun par un membre de la commission permanente du CNM, composés de membres de la commission et du conseil national, auxquels se sont joints des représentants de différents ministères, ces groupes ont pour mandat d'identifier des propositions précises sur :

- ◆ le devenir des stations de moyenne montagne,
- ◆ l'agriculture et la forêt de montagne,
- ◆ le futur des politiques européennes et la prise en compte de l'espace montagne,
- ◆ les services à la population et les innovations technologiques,
- ◆ la gestion durable des territoires et les modalités de gouvernance.

La mission, destinataire en juin des rapports provisoires de ces différents groupes, a dans la mesure du possible, cherché à ne pas proposer une analyse redondante, mais au contraire complémentaire, même si elle a traité des sujets communs de réflexion, d'analyse et de propositions.

Aux termes de la lettre de mission, le rapport attendu devait prendre la forme d'une synthèse de l'ensemble des contributions des inspections générales. Il est toutefois très vite apparu que la transversalité et l'interaction de nombreuses dispositions de la loi, sa dimension territoriale, son caractère éminemment interministériel, la nature des missions et des responsabilités de la plupart des acteurs rencontrés faisaient obstacle à un découpage des travaux d'analyse et d'évaluation. Par conséquent, en parallèle d'un travail analytique article par article, et de l'approfondissement technique de divers domaines par chaque inspection compétente, la mission a très vite fait le choix, pour une meilleure mise en perspective du bilan demandé, d'un rapport commun, né d'un diagnostic croisé et partagé.

La diversité des territoires en cause a, par ailleurs, nécessité que, malgré les délais contraints de la mission, chacun des massifs fasse l'objet d'une attention particulière, nourrie de déplacements et de rencontres sur place.

Rapport

Enfin, si ces territoires et les textes qui leur sont applicables ont fait l'objet au cours des vingt-cinq dernières années de très nombreux travaux et rapports de réflexions et de propositions (cf. annexe 5), en revanche, la mission a constaté avec surprise et une certaine perplexité qu'il n'existait pas à proprement parler de base centralisée de données chiffrées et/ou statistiques propres à la montagne, permettant notamment de disposer de séries historiques ou d'éléments comparatifs avec le reste du territoire national. La difficulté de collecter et de croiser les informations toujours parcellaires détenues par de très nombreux partenaires, chacun selon des objectifs et des critères différents de sélection des données, a profondément handicapé l'évaluation chiffrée de l'atteinte des objectifs de la loi. C'est donc, sauf exception, une approche plus qualitative que quantitative, qui a été, par obligation, retenue.

En conséquence de ces divers constats et circonstances, la mission a fait le choix :

- ◆ d'un travail préalable d'analyse et de synthèse de l'ensemble des travaux et rapports portant sur le sujet « montagne » (Cf. annexe 3) ; ils mêlent évaluations générales¹, missions d'informations parlementaires², travaux de l'ANEM³, rapports d'inspections, études et recherches universitaires⁴. La mission a également pu s'appuyer sur les travaux rassemblés par le « pôle montagne » du collège « espaces protégés, patrimoines, paysages » du conseil général de l'environnement et du développement durable (CEGDD), qui participe à l'animation des services extérieurs du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM) concernés par la zone montagne. Face à cette très grande richesse d'informations et d'analyses, la mission s'est attachée à conduire ses travaux en restant concentrée sur l'objet précis de sa mission de diagnostic et d'évaluation de la loi du 9 janvier 1985 ;
- ◆ d'un grand nombre d'entretiens et de contacts, en priorité avec les acteurs de terrain, élus, services des collectivités territoriales, responsables associatifs, services déconcentrés, organisations socio-professionnelles œuvrant dans les six massifs comme avec les administrations centrales et des experts des conseils généraux des différents ministères concernés, des établissements publics ;
- ◆ d'un rapport unique, court et synthétique, complété de notes particulières. Au bilan de la loi et de ses conditions d'application s'ajoutent ainsi des notes sur :
 - les institutions spécifiques de la montagne (note particulière n° 1),
 - l'agriculture de montagne (note particulière n° 2),
 - les risques naturels en montagne (note particulière n° 3)
 - les activités physiques et sportives en montagne (note particulière n° 4)
 - les unités touristiques nouvelles (UTN) (note particulière n° 5)
 - les transports publics en zone de montagne (note particulière n° 6)

¹ Rapport du commissariat général du Plan sur la politique de la montagne, septembre 1999.

² Assemblée Nationale, rapport d'information sur l'application de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, juillet 1991, sur les améliorations à apporter au droit applicable dans les zones montagne, juillet 2003, Sénat, rapport d'information sur le bilan de la politique de la montagne et en particulier de l'application de la loi du 9 janvier 1985, de son avenir, et de ses nécessaires adaptations, octobre 2002.

³ Le changement climatique, octobre 2007.

⁴ A titre d'exemple, rapports du CEGDD sur la neige de culture, l'immobilier de loisir, retour sur les avalanches de l'année 2007...

Rapport

La mission s'est déroulée de la fin du mois de mars à la fin du mois de septembre de 2010. Les déplacements dans le massif central, le massif des Alpes (Alpes du Nord et du Sud), la Corse, le massif des Pyrénées, la Réunion, le massif des Vosges et celui du Jura ont été organisés tout au long de l'été, avec, selon les massifs, l'aide précieuse des commissaires de massif, des SGAR et des DREAL. Ces déplacements ont alterné avec de nombreux entretiens conduits à Paris avec des parlementaires, les représentants d'associations nationales, des opérateurs intervenant dans les territoires concernés, les différentes administrations compétentes. Plusieurs contributions écrites ont été spontanément adressées à la mission par divers acteurs de terrain. Un questionnaire couvrant l'ensemble des dispositions de la loi a, par ailleurs, été systématiquement adressé à l'ensemble des personnes rencontrées (annexe 4). L'analyse des données ainsi récupérées, la réunion des différentes notes techniques, la rédaction du rapport final, et celle des notes particulières et des annexes ont été effectuées au cours du mois de septembre et début octobre.

1. La loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne

La loi « montagne », votée à l'unanimité par le Parlement à l'issue d'un processus d'élaboration qui s'est déroulé sur trois années, s'est voulue innovante et ambitieuse : elle a tenté le choix de l'autodéveloppement des territoires alors que la décentralisation naissait à peine, et elle s'est voulue intégratrice des politiques sectorielles menées sur un territoire et globalisante. Elle est l'héritière de plus d'un siècle de prise en compte progressive des territoires de montagne dans les politiques menées par l'Etat. Ses dispositions techniques ont été, peu à peu, réintégrées dans les codes d'origine avant d'être remaniée par la loi « développement des territoires ruraux » de 2005.

C'est aux fins de compensation du handicap naturel en matière agricole qu'a été institué le zonage « montagne ». L'article 3 de la loi précise que : « Les zones de montagne se caractérisent par des handicaps significatifs entraînant des conditions de vie plus difficiles et restreignant l'exercice de certaines activités économiques. Elles comprennent, en métropole, les communes ou parties de communes caractérisées par une limitation considérable des possibilités d'utilisation des terres et un accroissement important des coûts des travaux dus [à l'altitude ou/et à de fortes pentes] ... Chaque zone de montagne est délimitée par arrêté interministériel et rattachée par décret à l'un des massifs visés à l'article 5 ».

Les conséquences juridiques liées au classement de la commune en zone de montagne sont relativement nombreuses, que ce soit dans le domaine de l'agriculture (indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN), préservation des terres agricoles) dans celui de l'urbanisme (obligation de construction en continuité, limitation des constructions en bordure de lacs, servitudes pistes de ski, procédures « unités touristiques nouvelles ») ou encore en matière de finances locales (majoration du critère voirie dans la DGF des communes et des départements, taxe sur les remontées mécaniques, redevance ski de fond) ou de sécurité (prévention des risques naturels et organisation spécifique des secours).

L'article 5 de la loi a créé le zonage « massif » : « En métropole, chaque zone de montagne et les zones qui lui sont immédiatement contiguës et forment avec elle une même entité géographique, économique et sociale constituent un massif. Les massifs sont les suivants : Alpes, Corse, Massif central, Massif jurassien, Pyrénées, Massif vosgien. La délimitation de chaque massif est faite par décret. Dans les départements d'outre-mer, il y a un massif par département. Il comprend exclusivement les zones de montagne ».

Ce zonage englobe les communes classées en zone de montagne ainsi que les espaces de piémont et les centres urbains des entrées de vallées. Le classement en zone de massif détermine l'appartenance à un territoire continu et identifié auquel la loi a reconnu « le droit à l'autodéveloppement » et qu'elle a doté d'instances spécifiques à cette fin.

Par ailleurs, une proportion, variable suivant les massifs, de commune sont classées en « zone de revitalisation rurale » (ZRR) ce qui leur permet de bénéficier, notamment, d'exonérations fiscales et sociales destinées à favoriser la revitalisation économique de territoires à faible densité de population.

Rapport

Communes classées	en Massif	en ZRR et en Massif	% communes ZRR /communes Massif	en Montagne	% communes Montagne / communes Massif
ALPES	1 751	575	33 %	1 372	78 %
JURA	902	299	33 %	521	58 %
MASSIF CENTRAL	4 072	2 869	70 %	2 225	55 %
PYRENEES	1 182	883	75 %	1 005	85 %
VOSGES	589	28	5 %	280	48 %
CORSE	360	146	41 %	334	93 %
TOTAL	8 856	4 800	54,2 %	5 737	65 %

Source : DATAR à la demande de la mission

(Cf. annexe 8).

Ce tableau confirme la diversité des massifs : si près des trois-quarts des communes du Massif central et Pyrénées sont classées en zone de revitalisation rurale (ZRR), c'est le cas d'à peine un tiers dans les Alpes et le Jura, c'est négligeable dans les Vosges. La réalité agricole est, elle-même très diversifiée : si 93 % des communes de Corse sont classées en zone « montagne » et bénéficient de l'Indemnité Compensatrice de Handicaps Naturels (ICHN), elles ne sont que 48 % dans les Vosges.

1.1. La loi montagne : une loi qui globalise des approches sectorielles jusque là indépendantes les unes des autres

Longtemps considérée comme un territoire essentiellement agricole, la montagne a bénéficié de mesures particulières avant que le dépeuplement d'une part et l'explosion, très localisée, des « sports d'hiver » d'autre part, n'amènent les pouvoirs publics à décider de mener des politiques spécifiques.

1.1.1. De mesures en faveur de la montagne⁵ ...

Le législateur s'est intéressé à la montagne dès le XIX^e siècle : la vague de mise en culture de nouvelles parcelles par déboisement des pentes avaient entraîné une dégradation telle des sols que la sécurité des populations était menacée. Les lois du 28 juillet 1860 et 8 juin 1864 disposaient de mesures aux fins de « reboisement et de gazonnement des montagnes ». Mais c'est avec la loi R.T.M. (Restauration et conservation des Terrains de Montagne) du 4 avril 1882 que les pouvoirs publics lancent une véritable politique de reboisement et de contrôle des pâturages pour lutter contre l'érosion et les risques naturels (inondations) avec, tout particulièrement, la création du Service de restauration des terrains de montagne, service à vocation nationale aujourd'hui intégré à l'Office national des Forêts (ONF).

⁵ Cet historique s'est largement inspiré d'une note rédigée pour la mission par M. J. GUIU, ancien commissaire du massif des Pyrénées.

Rapport

Pourtant, au-delà de cette préoccupation de sécurité civile, c'est la législation générale sur la protection des sites et paysages qui a impacté la montagne. Les premiers sites et réserves naturelles sont créés dès le début du XX^{ème} siècle (loi de 1906, modifiée en 1930) mais ce n'est qu'à la fin des années 1950 qu'un corpus législatif et réglementaire se construit, à l'initiative et sous la conduite de l'État et de ses services déconcentrés. Il en est ainsi de l'institutionnalisation des réserves naturelles en 1957 et des parcs nationaux (loi du 22 juillet 1960) qui, s'ils ne sont pas spécifiques à l'aménagement de la montagne, y trouvent un terrain d'application privilégié.

Il faut toutefois attendre le décret de 1961 et les arrêtés de 1961 et 1962 pour qu'une zone de montagne soit définie selon deux critères physiques : l'altitude et la dénivellation. 4 129 communes⁶ dont le chef-lieu est au moins à 600 mètres d'altitude ou supportant une dénivellation de 400 mètres au moins entre les plus hautes et les plus basses terres cultivées seront ainsi classées en zone de montagne. Cette définition fait suite à la loi des finances du 26 décembre 1959 qui octroyait des dispositions spéciales pour les exploitants agricoles en montagne (prestations assurance vieillesse) et qui nécessitait par conséquent une définition/délimitation de la montagne. Cette première définition de la montagne constitue donc une première reconnaissance administrative du concept montagne.

C'est avec la loi complémentaire du 8 août 1962 (à la loi d'orientation agricole du 5 août 1960) qu'apparaît une prise de conscience des problèmes spécifiques à la montagne. Cette loi dispose de premières mesures particulières et crée l'Institut National des Etudes Rurales Montagnardes (INERM) implanté à Grenoble) par l'arrêté du 2 janvier 1963.

Parallèlement, face au succès grandissant des sports d'hiver, l'État décide d'exercer un meilleur contrôle sur les conditions d'urbanisation des sites. Il crée le 10 août 1964 la Commission Interministérielle d'Aménagement de la Montagne (C.I.A.M.) et le Service d'étude d'Aménagement Touristique de la Montagne (SEATM). Cette institution, implantée près de Chambéry, doit décider des investissements d'équipement de la montagne en stations ; elle est confiée à Maurice Michaud (ingénieur des Ponts et Chaussées, « père technique » de Courchevel), concepteur et promoteur de la « doctrine neige », selon laquelle seul le tourisme peut sauver la montagne en voie de dépeuplement.

C'est le temps des stations de « 3^{ème} génération » dites « stations intégrées » (1965-75), concept de stations d'altitude très fonctionnelles, au service du ski, fondées sur un urbanisme vertical et initiant un partenariat entre un promoteur unique (gestionnaire des pistes, des remontées mécaniques, des bâtiments et de leur commercialisation) et les collectivités. L'objectif annoncé était celui de faire émerger une nouvelle génération de stations performantes susceptibles d'attirer les devises étrangères.

L'État adopte des mesures réglementaires qui permettent de ne pas soumettre les projets aux contraintes locales et offrent des prêts à taux réduits. L'État renforcera son effort avec le VI^{ème} plan (1971-1975).

Fixé initialement à 350 000 lits, l'objectif du Plan neige sera revu à la baisse : seuls 150 000 seront réalisés. En effet, si en vingt ans le nombre de skieurs est multiplié par 4 (pour atteindre son apogée en 1983), le sentiment local d'un bouleversement imposé des modes de vie montagnarde par et pour « les Parisiens »⁷ rencontre le début de la montée en puissance de la préoccupation environnementale et conteste de plus en plus fortement le modèle de développement du « tout neige ». Cette contestation est de plus en plus relayée par les élus locaux. Trois facteurs vont converger pour faire évoluer la doctrine vers une conception plus globale de l'aménagement de la montagne, une montagne vivante et protégée dans une finalité touristique :

⁶ A ce jour, 6 229 communes sont classées en zones de montagne, c'est-à-dire dont les agriculteurs bénéficient de l'indemnité compensatrice de handicap naturel.

⁷ Ou plus généralement « les gens de la ville ».

Rapport

- ◆ le développement économique « pur et dur » est contesté par les économistes du Club de Rome et par les premiers mouvements écologistes ;
- ◆ l'affaire de la Vanoise, conflit brutal entre les acteurs de la protection de la nature et les partisans du développement touristique, fait scandale et voit les premiers obtenir gain de cause ;
- ◆ l'hiver 1970/1971 est meurtrier en montagne, avec trois catastrophes successives :
 - ◆ 10 février : une avalanche à Val d'Isère détruit un chalet U.C.P.A. : 39 morts,
 - ◆ 24 février : une avalanche à Lans le Villard détruit 7 chalets et 2 hôtels : 8 morts,
 - ◆ nuit du 15 au 16 avril : une coulée de neige et de boue emporte un sanatorium au plateau d'Assy : 72 morts.

Ces événements légitiment les pouvoirs locaux qui contestent de façon croissante des interventions jugées très technocratiques, c'est-à-dire sans concertation avec les populations locales.

Le ministre de l'agriculture, Jacques Duhamel, décide alors d'une série de mesures qui feront l'objet de la loi du 3 janvier 1972 pour les aspects relatifs au pâturage en montagne fortement encouragé pour entretenir les pistes en été, afin de lutter contre les avalanches et des décrets du 4 janvier 1973 pour les autres mesures agricoles :

- ◆ création des AFP, « associations foncières pastorales » (propriétaires unis pour gérer en commun leurs propriétés) complémentaires des GP, « groupes pastoraux » (gestion des troupeaux) afin de lutter contre le morcellement et créer ainsi des unités économiques viables ;
- ◆ aide à la mécanisation agricole ;
- ◆ Indemnité Spéciale Montagne (I.S.M.) ou « prime à la vache tondeuse » par décret du 20 janvier 1974. Cette loi et ses textes d'application reconnaissent le handicap de l'agriculture de montagne et l'intérêt à son maintien ;
- ◆ développement du tourisme à la ferme.

C'est ainsi que dans le même temps où la politique agricole commune (PAC) encourage la concentration des exploitations et la priorité donnée aux terres les plus productives afin d'atteindre l'indépendance alimentaire de l'Europe, il est institué une politique qui vise à préserver le maintien d'exploitations de taille réduite sur des terres connaissant des handicaps de productivité. Cela relève d'un choix stratégique d'aménagement du territoire dont la revendication de prise en compte par la PAC se retrouve dès l'article 2 de la loi « montagne » de 1985. Cette revendication sera satisfaite avec la création de l'indemnité compensatrice de handicaps naturels (ICHN) et différentes mesures de développement territorial (Cf. note particulière n° 2).

Il est nécessaire d'ajouter que le bouleversement des modes de vie a profondément modifié localement la valorisation des patrimoines familiaux, comme de rappeler que cette économie du « tout neige » n'a concerné qu'une faible part des territoires de montagne : le département de la Savoie totalise près de la moitié de l'offre française des sports d'hiver et la seule vallée de la Tarentaise accueille plus de touristes que le département n'a d'habitants. Dans le même temps cette vallée « industrielle » verra s'engager le processus de désindustrialisation.

Rapport

Depuis la fin des années 60, les Pouvoirs publics ont pris conscience du déséquilibre démographique et économique de certaines régions, renforcé par l'exode rural qui touche très fortement les territoires de montagne. Aussi une politique de rénovation rurale voit-elle le jour en 1967. Cette politique sera pilotée par des « Commissaires à la Rénovation Rurale » de la DATAR et bénéficiera à partir de 1971 d'un fonds spécifique, le Fonds de rénovation rurale (FRR). Quatre zones sont concernées : la Bretagne, l'Auvergne-Aveyron, le Limousin-Lot et, par extension, les zones dites « d'économie montagnarde ». A cette occasion, est reconnu un « handicap au développement agricole en montagne » par rapport à la plaine. Un commissaire unique, Paul Rambeaud, est chargé de coordonner les interventions pour les Alpes, le Jura, les Vosges, les Pyrénées et les franges du Massif central qui ne sont pas incluses dans la politique de rénovation rurale propre à ce massif (soit les franges montagnardes de l'Ardèche, du Gard, de l'Hérault et du Tarn).

Déjà, apparaissent des différences profondes entre « montagnes », entre celles dont la problématique de développement relève du tourisme de stations de neige et celles qui luttent contre la dévitalisation rurale.

1.1.2. ... à une politique de la montagne

Ces différences sont clairement identifiées par le Commissaire à la Montagne qui mène, en 1971, la réalisation d'un « Livre Blanc » de la situation de chaque massif.

Le 20 décembre 1973, le CIAT (Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire) fonde la politique montagne pilotée par la D.A.T.A.R. pour coordonner les différentes politiques publiques sectorielles. Il lance une politique par massif et crée des postes de commissaires à l'aménagement pour quatre massifs : Alpes, Jura + Vosges, Massif central, et Pyrénées. Chaque commissaire à l'aménagement du massif doit se doter d'un schéma d'orientation et d'aménagement. La délimitation de la zone montagne est agrandie, l'indemnité spéciale montagne (I.S.M.) étendue à toute la zone montagne. Il est créé une dotation d'installation aux jeunes agriculteurs et sont pris en considération les agriculteurs à temps partiel en vue de moderniser les exploitations : il s'agit à présent de conserver l'agriculture en montagne au moyen de subventions spécifiques aux producteurs.

Dès 1974 le rapport de Paul Rambeaud intitulé « La montagne, éléments pour une politique » (Documentation Française) formalise cette nouvelle approche qui se veut globale et intégrée.

Parallèlement, la Directive européenne du 28 avril 1975 reconnaît un retard structurel et non pas conjoncturel des zones défavorisées. La zone montagne est agrandie selon des critères européens.

En 1975, le rapport du député de la Haute-Savoie J. Brocard intitulé « Pour que la montagne vive » (Documentation Française) liste les problèmes spécifiques de la montagne constituant ainsi une confirmation de la spécificité montagnarde. Ce rapport met en valeur notamment les pratiques « désertifiantes » des services administratifs. On n'est plus dans la logique de la « doctrine-neige ».

Des actions déconcentrées sont lancées dès 1975 : la prise de conscience de la diversité des problèmes en fonction des massifs et de leurs vallées se renforce. Ces actions localisées (engagements entre l'État et les collectivités locales sur un programme de développement) s'appuient sur les Plans d'aménagement rural (P.A.R.) du ministère d'Agriculture puis sur les contrats de pays pilotés par la DATAR. Ces actions seront englobées dans le Fond Interministériel de Développement et d'Aménagement Rural (F.I.D.A.R.) par décret en 1979.

Le 23 août 1977, le Président de la République, V. Giscard d'Estaing, prononce à Vallouise un discours sur la montagne qui peut se résumer ainsi : « une montagne vivante, active et protégée ». Ce discours prône la conservation de l'agriculture en montagne pour soutenir le développement du tourisme.

Rapport

Enfin le décret du 22 novembre 1977 promulgue une « Directive sur l'aménagement et la protection de la montagne ». La maîtrise du foncier et l'introduction des autorisations d'unités touristiques nouvelles (UTN) constituent l'objet essentiel de cette Directive. Des mesures spécifiques y renforcent les réglementations foncières, en particulier :

- ◆ l'interdiction de construction de routes et de maisons au-dessus d'une certaine altitude (1600 mètres dans les Alpes) ;
- ◆ la lutte contre le mitage par le renforcement des Plans d'occupation du sol (P.O.S.) : l'élaboration d'un P.O.S. est rendue obligatoire dans les stations touristiques classées et dans les zones périphériques des parcs naturels. Néanmoins, trop lourds à mettre en œuvre, ces P.O.S. seront remplacés par les Zones d'Environnement Protégé (Z.E.P.), documents d'urbanisme et instruments d'aménagement rural ;
- ◆ la mise en place de la procédure U.T.N. (Unité Touristique Nouvelle). Cette procédure (autorisation de réalisation) permet de maîtriser le développement des stations de sports d'hiver.

A partir de 1977 également, les schémas d'orientation et d'aménagement préparés par les Commissaires sont approuvés dans chaque massif.

En 1980, Vosges et Jura d'une part, Alpes du Nord et Alpes du Sud d'autre part sont dissociés avec chacun un commissaire à l'aménagement du massif.

1.2. La loi du 9 janvier 1985 est une loi innovante et ambitieuse

Votée à l'unanimité par le Parlement, la loi innove en posant des principes originaux pour une époque qui n'est encore que celle de la mise en place de la décentralisation. Mais l'ambition de réunir dans un même texte législatif « tout ce qui concerne la montagne » échouera.

1.2.1. Des principes originaux ...

L'article 1 de la loi originelle concentre l'innovation que porte celle-ci. C'est un article fondateur de principes originaux (Cf. le texte de la loi en annexe 6) :

- ◆ **la reconnaissance d'une identité montagne ...**

« ... L'identité et les spécificités de la montagne sont reconnues par la nation et prises en compte par l'État, les établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements dans les actions qu'ils conduisent. »

- ◆ **... qui nécessite une politique spécifique de développement et de protection ...**

« ... La montagne constitue une entité géographique, économique et sociale dont le relief, le climat, le patrimoine naturel et culturel nécessitent la définition et la mise en œuvre d'une politique spécifique de développement, d'aménagement et de protection... »

- ◆ **... afin de réduire les inégalités subies par la montagne ...**

« ... La politique de la montagne a pour finalité de permettre aux populations locales et à leurs élus d'acquérir les moyens et la maîtrise de leur développement en vue d'établir, dans le respect de l'identité culturelle montagnarde, la parité des revenus et des conditions de vie entre la montagne et les autres régions. Elle se fonde sur la mise en valeur optimale des potentialités locales. »

- ◆ **... par une politique d'autodéveloppement, inscrite dans la solidarité nationale, valorisant les potentialités locales ...**

Rapport

« ... Elle [la politique de la montagne] se fonde sur la mise en valeur optimale des potentialités locales. S'inscrivant dans le cadre de la solidarité de la nation, la politique de la montagne se caractérise par la promotion d'une démarche de développement local, dite démarche d'autodéveloppement, qui, engagée et maîtrisée par la population montagnarde, comporte en particulier : ... »

◆ ... et favorisant le renforcement et la responsabilisation de l'intercommunalité :

« [... le soutien prioritaire des programmes globaux et pluriannuels de développement engagés de manière coordonnée par les collectivités territoriales et les partenaires économiques et sociaux au niveau intercommunal des petites régions et pays. ...] ».

1.2.2. ... exprimant l'ambition d'une politique spécifique de la montagne reposant sur l'autodéveloppement ...

◆ qui vise le développement ...

« ... - la mobilisation simultanée et équilibrée des ressources disponibles en vue d'une valorisation des aptitudes aux productions agricoles, forestières, artisanales, industrielles et énergétiques, la diversification des activités économiques et le développement des capacités d'accueil et de loisirs nécessaires à la promotion du tourisme, du thermalisme et du climatisme ; »

◆ ... en prenant en compte la protection et la préservation

« ... - la protection des équilibres biologiques et écologiques, la préservation des sites et des paysages, la réhabilitation du bâti existant et la promotion du patrimoine culturel ; »

◆ en revendiquant le choix de l'autodéveloppement par l'adaptation territoriale de la loi

« ... - la reconnaissance du droit à un développement spécifique et à la prise en compte des différences par un effort particulier de recherche et d'innovation et l'adaptation, au niveau national comme à celui des régions et des massifs, des dispositions législatives ou réglementaires et des autres mesures de portée générale lorsque les particularités de la montagne le justifient. ».

Ce choix de l'autodéveloppement et de l'adaptation territoriale des normes constitue le caractère le plus innovant de la loi. Il anticipe très largement sur l'équilibre trouvé, à l'époque entre « jacobins et girondins » pour engager la décentralisation. Mais, en pratique, il restera un vœu pieux, tant la mise en œuvre d'une telle innovation semble éloignée de la pratique dominante des institutions qui ne conçoivent pas même une telle différenciation territoriale. Aucun texte ne viendra organiser ce « droit à la différence » affirmé par la loi. Les tentatives d'une prudente évolution vers un peu de différenciation territoriale, comme celles contenues dans la loi relative à la « démocratie de proximité » du 27 février 2002, ne connaîtront guère plus de succès.

1.2.3. ... mais sans en tirer toutes les conséquences quant au contenu de la solidarité nationale comme locale

◆ la prise en compte des handicaps spécifiques ...

« ... - la prise en compte des handicaps que subissent les collectivités locales et les activités économiques dans tous les domaines et, notamment, pour la définition des politiques de soutien à l'emploi, l'organisation des productions agricoles et de leur mise en marché comme, plus généralement, pour l'attribution des crédits publics et l'emploi de l'épargne locale ... » ;

◆ ... qui légitiment la nécessaire « expression » de la solidarité nationale

« ... - l'adaptation et l'amélioration des équipements et des services afin de procurer aux populations montagnardes des prestations comparables à celles qui sont accessibles sur le reste du territoire national ; ... »

1.2.4. Les modalités de mise en œuvre de la loi

L'apport fondamental de la loi est celui de la création de massifs. Le zonage « montagne », bien antérieur, ne concernait que l'agriculture et s'appliquait individuellement à des communes en fonction du relief. Le zonage « massif » reconnaît la pertinence d'un développement économique, social et environnemental à l'échelle d'un territoire qui connaît des interdépendances fortes et qui ambitionne d'assumer sa part d'« auto-solidarité ». La reconnaissance de la légitimité d'un ensemble territorial qui dépasse les frontières administratives de droit commun, notamment celles des régions, toutes nouvelles collectivités de plein exercice, est une avancée majeure qui viendra, néanmoins, buter sur l'unicité de la loi. Cette loi, « la même pour toutes les montagnes », entravera toute différenciation territoriale et, en conséquence, réduira à peu le potentiel initial de cette création (cf. partie 3. le bilan).

La loi a créé des institutions spécifiques dont la mission était de porter ses ambitions : comités de massif, conseil national de la montagne (cf. note particulière n° 1- les institutions spécifiques). Pour les raisons relevées ci-dessus, ces institutions ne prendront pas l'ampleur que les concepteurs de la loi en attendaient. Il est intéressant de relever que l'un de ceux-ci rappelait, dans une récente interview⁸, que la création de l'ANEM avait été décidée pour transférer du ministère de l'agriculture aux collectivités territoriales le financement du soutien à la politique spécifique de la montagne.

Cette autonomisation-responsabilisation des collectivités, cohérente avec les ambitions de la loi, marquait, également, une certaine défiance vis-à-vis des administrations de l'Etat et de leur capacité à partager les ambitions des concepteurs.

Au-delà des articles identifiant les principes de la loi, de nombreuses mesures sectorielles ont été créées ou renforcées : prescriptions de massif, UTN, construction en continuité, taxe sur les remontées mécaniques (RM) et redevance ski nordique, obligation de conventionnement avec les collectivités territoriales pour les opérateurs d'aménagements touristiques. Il est à relever que pour ce qui concerne les remontées mécaniques, une nouvelle fois, la loi nationale s'est imposée : ces remontées sont considérées comme un mode de transport en commun, imposant des contraintes décalées des réalités qui entravent l'efficacité des conventionnements et ne favorisent pas la transparence (cf. note particulière n°6 -transports publics en montagne).

⁸ Interview de Louis Besson dans « Montagne leader » - Août 2010.

Rapport

Dès l'origine, une question a fait débat, celle de la création d'un « code de la montagne ». La loi de 1985, suite aux débats parlementaires, a cherché à regrouper en son sein toutes les dispositions qui s'appliquaient spécifiquement à la montagne (ce qui explique l'inflation du nombre d'articles passés de 51 à 102 entre le projet de loi déposé et la loi adoptée). Si, rapidement, les évolutions de la législation, notamment dans le domaine de l'urbanisme et dans celui de l'environnement, ont fait la loi se vider de ses dispositions au profit des codes « techniques », la revendication rémanente de la création d'un code de la montagne, d'un « code-miroir » à tout le moins, a abouti à la reconnaissance de son principe par la loi de modernisation agricole de 2006, mais est restée sans application jusqu'à ce jour, au grand regret de nombreux acteurs locaux⁹ qui font de ce code la consécration de la spécificité montagne.

Bien plus important, aux yeux de la mission, est l'absence de tout outil, aussi bien par massif ou national, de collecte et de traitement des données pertinentes par territoires, comme l'absence d'outils de suivi, d'observation et d'analyse des effets des politiques menées et des dispositions adoptées. Si l'ANEM joue un rôle de soutien technique incontestable, elle n'a ni les moyens, ni l'indépendance scientifique, indispensables à un tel exercice. Quant à l'Institut de la montagne, dont on pouvait penser qu'il remplirait cette mission, il n'a été créé qu'en 1999, ne monte que peu à peu en puissance et présente une dimension nettement alpine¹⁰.

L'une des conséquences de cette absence d'outil d'observation est que l'article 102 et dernier de la loi aux termes duquel « Le Gouvernement déposera chaque année devant le Parlement un rapport sur l'application de la présente loi et sur les mesures spécifiques qui auront été prises en faveur de la montagne. Ce rapport sera également transmis au Conseil national de la montagne » n'a jamais été mis en œuvre, et que son rappel surprend les acteurs y compris ceux qui seraient en charge de la coordination nationale.

1.3. Depuis 1985 : une loi souvent modifiée, remaniée en 2005, rattrapée par les évolutions du droit commun

Des 102 articles de la loi initiale, 37 ont été abrogés depuis, essentiellement par réintégration dans les codes de droit commun au point de rendre difficilement lisible la version actuelle.

30 modifications législatives sont intervenues entre le 19 août 1986 (date de la première modification) et le 16 juillet 2006 (date de la dernière modification à ce jour).

Une recherche menée par la mission sur le site Légifrance.gouv.fr identifie que, depuis 1990, le mot « montagne » est cité dans le titre de 4 lois, 14 décrets et 1 ordonnance. Ce mot apparaît dans 250 articles de 21 codes, par ordre décroissant : rural (54), sport (48) urbanisme (26), environnement (25), collectivités territoriales (25), forestier (21) tourisme (17)... (CF. Annexe 7).

Le premier toilettage de la loi a été mené à l'occasion de l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et l'aménagement du territoire du 4 février 1995.

⁹ Au point d'assurer eux même le recoulement des textes législatifs et réglementaires concernés, ainsi que l'a fait en 2010 l'association pour le développement économique de la Haute-Durance dans un document de près de 400 pages.

¹⁰ Créé le 23 juillet 1999 en Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire, l'Institut de la Montagne est le fruit d'un positionnement sur la thématique « montagne » du département de la Savoie et de la ville de Chambéry auquel l'université de Savoie a contribué pleinement. Il est installé dans ses locaux depuis 2008 et est financé, au principal par les deux départements de Savoie et la région Rhône-Alpes. Il n'a été cité par aucun des interlocuteurs rencontrés dans les autres massifs.

Rapport

Mais c'est l'adoption de la loi sur le « développement des territoires ruraux » (DTR) du 23 février 2005 qui a entraîné un profond remaniement de la loi de 1985. La loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 a également emporté des conséquences significatives sur le soutien à l'agriculture de montagne.

La loi DTR a consacré un titre entier de 27 articles à la montagne. Ce fut le compromis retenu entre les tenants de l'écriture symbolique d'une nouvelle loi montagne et ceux considérant, qu'à l'exception des zones de sports de neige, la dimension rurale (c'est-à-dire de faible densité et de services publics ou privés distants) l'emportait pour une partie importante de la montagne en France.

Cette loi DTR a acté que le droit commun qui a connu de fortes évolutions depuis 1985, avait rattrapé et englobé les dispositions « montagne » en matière d'urbanisme, de protection de l'environnement, d'agriculture. Sur ce dernier point, ce n'est plus, depuis longtemps, la loi montagne qui trace la voie mais l'Union européenne. Ce qui marque un succès de la loi de 1985 qui disposait dans son article 2 : « Le Gouvernement s'attache à promouvoir auprès de l'Union européenne et des instances internationales compétentes la reconnaissance du développement durable de la montagne comme un enjeu majeur. A cet effet, il peut proposer toute action ou initiative pouvant concourir à cet objectif ».

En conclusion, la loi de 1985 est, aujourd'hui, plus une loi de référence identitaire, avec une réelle dimension mythique qu'un outil pour mener des politiques adaptées et mettre en œuvre des mesures spécifiques. La mission a constaté à l'occasion de ses nombreux entretiens que beaucoup d'acteurs ignorent qu'elle est, pourtant, toujours le support législatif de dispositions spécifiques encore en application tels que les outils d'identité et de gouvernance de massif.

La difficulté de mise en œuvre de la loi montagne a souvent été identifiée comme le produit de la confrontation contradictoire de deux ambitions, le développement des activités économiques d'une part et la protection de l'environnement d'autre part, ou encore de la difficulté de concilier aménagement et environnement en montagne¹¹.

Rappelons pourtant que, rapporteur en 1982 de la commission d'enquête sur la situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne¹², M. Louis Besson déclarait : « qu'il n'est pas (aujourd'hui) une présence plus menacée que celle de l'homme et qu'il n'existe pas de plus grand danger pour l'espace montagnard que sa dépopulation. La politique du milieu montagnard doit donc privilégier le maintien ou l'augmentation de ses activités »¹³.

Cette approche opposant aménagement et développement à protection des sites et de la biodiversité, encore fréquente parmi les acteurs, masque des évolutions bien réelles de la perception par ceux-ci des mutations en cours.

¹¹ Sonia Bonnevaux : « La « loi montagne » ne vise pas spécifiquement à protéger les milieux naturels. C'est une loi cadre qui régit toutes les activités humaines en montagne. Elle amende donc tous les codes : code de l'urbanisme, code rural, etc. et comporte des dispositions dans de nombreux domaines : agriculture, gestion des forêts, équipements touristiques, énergie. Mais la loi est surtout connue pour ses dispositions relatives à l'urbanisme qui ont par ailleurs engendré de nombreux contentieux. ».

¹² Dont le rapport, largement discuté par les acteurs des territoires de montagne pendant 3 années, débouchera sur la loi de 1985.

¹³ Extrait tiré de J P Henry dans « l'avenir de la montagne » op. cité dans la bibliographie.

2. Un bilan contrasté

Le bilan de la Loi Montagne est un exercice récurrent depuis le rapport « d'information Assemblée nationale (Patrick Ollier) » de juillet 1991, suivi en 2000 de « l'évaluation de la politique de la montagne » par le Commissariat général au Plan et, en 2002 du rapport d'information du Sénat « bilan de la politique de la montagne et en particulier de l'application de la loi de 1985, de son avenir et de ses nécessaires adaptations ». La loi DTR de 2005 elle-même a été précédée d'un important travail de même nature menée par l'ANEM, complété en 2007 par un colloque sur le réchauffement climatique et ses conséquences (cf. annexe 3 sur les propositions des rapports récents sur la montagne). Parallèlement, le livre Blanc des Alpes en 2005 et les schémas interrégionaux d'aménagement et de développement de massif en 2006 ont tous procédé à un diagnostic économique, sociologique, démographique et environnemental, qu'il serait vain de répéter.

Pour autant, ainsi que cela a été déjà signalé, un bilan quantitatif précis est un exercice tout simplement impossible, du moins dans le délai imparti à la mission : les différents travaux précédents évoqués sont rarement chiffrés et les données statistiques pertinentes quasi absentes : si des éléments quantitatifs existent ponctuellement généralement par massif et concernant l'action d'un service sur des périodes toujours très inférieures à la durée d'application de la Loi montagne, la mission n'a pu en effet déceler aucun lieu de synthèse des données qui caractérisent l'économie, l'aménagement ou l'environnement en montagne et leurs évolutions depuis 25 ans.

Aussi la mission a-t-elle fait le choix de ne pas se lancer dans une tentative de bilan exhaustif des 102 articles de la loi initiale mais, profitant de son statut d'observateur « extérieur » au milieu montagnard, à la différence de la plupart des exercices antérieurs, d'arrêter son constat sur l'appréciation par l'ensemble des acteurs actuels concernés de la validité des principes et des objectifs consacrés par la loi montagne, des effets de leur mise en œuvre et de son actualité dans les massifs.

Aux termes de son analyse, de la compilation des travaux existants et des témoignages reçus, le bilan fait par la mission de la loi montagne s'articule autour de trois constats :

- ◆ les objectifs fixés à l'article 1^{er} de la loi ont été globalement atteints
- ◆ mais son ambition initiale s'est rapidement essoufflée
- ◆ et le quotidien des massifs lui échappe désormais largement.

2.1. Des objectifs perçus en montagne comme globalement atteints

S'il n'est pas facile, pour les raisons sus-évoquées, d'objectiver précisément le constat et si nombre d'interlocuteurs sur le terrain sont incapables de citer les objectifs précis et les dispositions détaillées de la loi montagne, initiale et modifiée, l'attachement réel qu'ils lui portent pourtant tient sans doute au rôle qu'ils lui attribuent dans les évolutions de ces dernières années pour les territoires de montagne que la plupart jugent positives. Beaucoup ont le sentiment que l'on vit mieux en montagne aujourd'hui qu'il y a 25 ans et, malgré les discours convenus, mieux aussi que dans bien d'autres territoires français.

2.1.1. La reconnaissance de l'identité montagne et la pertinence de l'échelle massif

C'est pour beaucoup l'apport majeur de la loi. Malgré l'extrême diversité des massifs et des territoires au sein même de ces massifs, la revendication d'une communauté de destin reste forte, dont la loi montagne est en quelque sorte toujours le garant. C'est également la loi qui, notamment par les instances spécifiques qu'elle leur a reconnu et la déconcentration à leur profit de certaines procédures (UTN) a ancré et conforté l'approche massif, reconnaissant ainsi la complémentarité des piémonts et des zones de montagne, et permettant de dégager des moyens mutualisés supplémentaires au bénéfice de ces territoires, consacrés par des conventions interrégionales de massif voire, depuis 2006, des programmes opérationnels spécifiques.

2.1.2. Des territoires à nouveau attractifs

Après des décennies d'exode rural, l'ensemble des massifs bénéficie aujourd'hui, à quelques exceptions près, d'une inversion démographique¹⁴. Si cette tendance est également le fait de l'ensemble de l'espace rural métropolitain, elle est plus marquée en montagne. Les raisons de l'implantation de nouvelles populations d'origine urbaine sont diverses : desserrement des grandes agglomérations (Grenoble, Toulouse..), installation de jeunes « retraités », actifs faisant le choix d'habiter leur résidence secondaire, salariés ou professions libérales bénéficiant d'horaires aménagés... Bien qu'encore mal connu dans le détail¹⁵ et à l'origine de nouvelles problématiques (sur le prix et la disponibilité du foncier, le financement des services publics, les transports..), ce phénomène illustre indéniablement une attractivité forte, même si elle est inégale, de ces territoires plus facilement accessibles (désenclavements autoroutier par l'A51 et l'A75) et la reconnaissance d'une parité sinon égale pour le moins proche des conditions de vie de la moyenne des autres régions. Le rattrapage « de la parité des revenus et des conditions de vie entre la montagne et les autres régions » était un des objectifs visés dès l'article 1 de la loi. Si quelques territoires de montagne sont encore éloignés de la parité, d'autres se situent, aujourd'hui, au-dessus de la moyenne dans les classements nationaux¹⁶.

2.1.3. Des espaces naturels protégés

Si certains reprochent une sanctuarisation excessive, tandis que d'autres regrettent l'absence de protections réglementaires d'espaces plus importants, un consensus est partagé sur le fait que l'essentiel des espaces montagnards les plus sensibles et les plus caractéristiques de l'originalité des écosystèmes et des paysages de la montagne française est aujourd'hui protégé (dans les cœurs des parcs nationaux, les réserves naturelles, les sites classés et autres zones de protection diverses). De façon plus globale, bien que les modalités de l'aménagement soient toujours âprement discutées, le partage entre les espaces naturels protégés et ceux qui sont aménagés ou aménageables est à peu près stabilisé : les projets touristiques qui étaient projetés et mis en œuvre au moment de la publication de la loi n'ayant plus cours aujourd'hui, leurs défenseurs d'alors admettent plus facilement l'intérêt de protéger les espaces correspondants. Il faut souligner à cet égard que sur les 46 parcs naturels régionaux, 21 sont situés dans les massifs¹⁷. Ce sont des outils partenariaux alliant la

¹⁴ Source INSEE.

¹⁵ Si des éléments quantitatifs sont fournis par les enquêtes de recensement de l'INSEE, peu de données qualitatives existent sur un phénomène pourtant essentiel pour comprendre la vie de la montagne française aujourd'hui : la mission ne peut que recommander que des enquêtes spécifiques soient diligentées pour éclairer cette donnée importante pour orienter l'action publique.

¹⁶ Etudes INSEE régionalisées

¹⁷ Dont 8 dans le Massif central, 7 dans les Alpes, 2 dans les Pyrénées et les Vosges, 1 dans le Jura et la Corse.

Rapport

recherche du développement économique local avec la protection des milieux naturels et des paysages et par là même, respectueux de son esprit, entre protection et développement.

Ajoutons que sur 9 parcs naturels nationaux (PNN), 6 sont situés en zones de massifs (c'est le cas de 5 des 6 parcs métropolitains).

2.1.4. La pression des unités touristiques nouvelles (UTN) maîtrisée

Bien que l'obligation d'une autorisation spécifique pour les projets touristiques en montagne ait été introduite dès 1977 à travers la « directive montagne », c'est à la loi de 1985 qu'est attribuée généralement la procédure des « UTN ». Celle-ci a déconcentré la procédure au niveau du massif, introduit un lieu d'expression des élus locaux et augmenté les seuils de déclenchement de la nécessité de l'autorisation. Si ce dispositif a toujours été très critiqué par ceux qui en ont subi les effets, un consensus se dégage sur les effets plutôt positifs qui en ont résulté sur la régulation du développement de « l'or blanc » dans les années 80 et 90, par comparaison avec certains errements précédents. Stricto sensu, les refus ont été rares (cf. note particulière n° 5 sur les UTN) mais la régulation s'est exercée par des allers et retours pour les dossiers les moins étayés : des hypothèses de développement trop optimistes, des finances communales pas assez robustes et trop sollicitées mais aussi des atteintes excessives aux espaces naturels ont souvent été pointées par le représentant de l'État, conduisant à amender les projets. Les contreparties de protection parfois demandées n'ont pas toujours abouti.

2.1.5. Une agriculture de montagne toujours vivante

Le maintien de l'agriculture de montagne n'était pas spécifiquement visé dans les objectifs figurant à l'article 1^{er} de la loi, mais son intérêt général était expressément reconnu comme « activité de base de la vie montagnarde [...] par sa contribution à l'emploi, à l'entretien des sols et à la protection des paysages » (article 18). De plus, dès son article 2, la loi indique que « Le Gouvernement s'attachera à obtenir de la Communauté européenne la prise en compte des objectifs de la présente loi dans les décisions de politique agricole et d'action régionale, notamment lors de la définition des règlements de l'organisation des marchés, de la fixation des prix agricoles et de la gestion des fonds structurels ».

La loi montagne de 1985 et ses textes d'application reprennent d'ailleurs à leur compte les critères agricoles du classement en zone montagne issus des textes antérieurs de la directive communautaire de 1975. Au prix d'un soutien qui ne s'est jamais démenti (cf. note particulière n° 2 sur le bilan agricole, pastoral et forestier de la loi), le bilan est en la matière, ainsi que le qualifie en 2008 le député P. Morel-à-l'Huissier, « globalement positif »¹⁸. Comme pour l'ensemble du territoire national, le poids relatif de l'agriculture a considérablement diminué dans les massifs en 25 ans, mais le nombre d'exploitations agricoles professionnelles diminue moins vite en montagne (-25 % entre 1988 et 2000) qu'en plaine (-31 %), et la déprise n'y est pas significative sauf dans les Vosges. Le taux de remplacement des agriculteurs partant à la retraite par des jeunes est, souvent, meilleur en montagne, tout particulièrement là où les agriculteurs ont su faire valoir collectivement les atouts de leur territoire et de la qualité de leurs produits : ce taux atteint jusqu'à 1 pour 1 dans certaines zones du Jura. Enfin, les alpages et les estives ont été maintenus grâce à une attention constante portée aux systèmes pastoraux.

¹⁸ Rapport P. Morel-à-l'Huissier, député, sur le bilan de la politique agricole et forestière en montagne – 2008.

2.2. Mais une ambition initiale rapidement essoufflée

La grande ambition des « pères » de la loi montagne, affirmée à plusieurs reprises dans la loi, à la fois comme objectif et comme droit n'a pas, ou très peu, connu d'application : le « droit à la différence », « par un effort particulier de recherche et d'innovation », « l'adaptation, au niveau national comme à celui des régions et des massifs, des dispositions législatives ou réglementaires et des autres mesures de portée générale lorsque les particularités de la montagne le justifient » et l'adaptation des « dispositions relatives au développement économique, social et culturel et à la protection de la montagne à la situation de chaque massif ou partie de massif ». Elle n'a pas été reprise à leur compte par les acteurs et est restée lettre morte.

Les sites qui ont expérimenté des montages économiques originaux, des aménagements atypiques sont très peu nombreux mais ils ne se sont jamais aventurés au-delà du droit commun réglementaire comme la loi en ouvrait la possibilité.

2.2.1. Les décalages entre le texte et l'ambition

L'ambiguïté est, il est vrai, présente dans le texte lui-même (voir note particulière n° 1 sur les institutions spécifiques).

La loi parle d'autodéveloppement, de droit à l'adaptation des normes et à l'innovation, c'est-à-dire de la possibilité de générer de la dérogation au droit commun. Mais en ne prévoyant aucune procédure pour en permettre l'émergence et l'application, elle en laisse le monopole de l'initiative à l'Etat lui-même. En effet, les instances spécifiques conçues pour représenter les territoires de montagne, au niveau national comme à celui du massif, n'ont qu'un rôle consultatif et ne sont pas en position de concevoir, promouvoir et encore moins imposer un cadre normatif propre à ces espaces. Il est compréhensible de penser que, dans le contexte des débats de l'époque sur la portée de la décentralisation quant à l'équilibre des pouvoirs, les concepteurs de la loi n'aient pu aller au bout de leur projet initial et de sa cohérence.

Par ailleurs, bien qu'elle dispose dans son article 1, article fondateur, « [que la démarche de développement local dite démarche d'autodéveloppement ... comporte ...] le soutien prioritaire des programmes globaux et pluriannuels de développement engagés de manière coordonnée par les collectivités locales ... au niveau intercommunal et des petits pays », la loi met la commune au cœur du dispositif. Ainsi, c'est avec la commune, compétente depuis la décentralisation en matière d'urbanisme, que les opérateurs doivent conventionner. Elle est la destinataire principale des taxes sur les remontées mécaniques (et donc de son utilisation à des fins de promotion), comme de la redevance sur le ski de fond. Il est probable qu'en revendiquant d'être les autorités organisatrices du développement touristique dans la loi pour la montagne de 1985, les parlementaires et les élus notamment des communes supports de stations aient endossé de lourdes responsabilités dont ils n'avaient certainement pas perçu toutes les conséquences politiques, économiques et sociales. La faiblesse de ce niveau de pouvoir territorial pour conduire des projets de développement solides et maîtrisés, l'insuffisance de son périmètre, la faiblesse des moyens financiers mobilisables, et en conséquence son déficit fréquent de compétences et d'expertise¹⁹, l'étroitesse des marges de manœuvre d'acteurs isolés, peu coordonnés, face à des opérateurs bien mieux équipés, sont à la source des difficultés souvent pointées mais jamais réellement traitées. Depuis 25 ans l'aménagement des massifs a payé un lourd prix pour ce morcellement institutionnel.

¹⁹ Cf. rapport sur la gouvernance des stations de montagne en France : les spécificités du partenariat public-privé. Françoise Gerbeaux, Emmanuelle Marcelpoil, 2006.

Rapport

Les moyens financiers et humains mobilisés apparaissent également en décalage par rapport à l'ambition affichée. Le fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne (FIAM) destiné dans l'esprit des législateurs à promouvoir l'autodéveloppement du potentiel humain, naturel et économique de l'espace montagnard en cofinçant des actions d'assistance technique, de recherche appliquée, d'analyse socio économique des massifs et de diffusion des expériences et techniques adaptées au milieu montagnard n'a pas joué le rôle de levier attendu. N'entraînant qu'une mobilisation inégale des acteurs locaux²⁰, un partenariat faible et peu de débats locaux (le comité de massif était consulté sur les projets instruits par les commissaires de massif), ce fonds, pauvrement doté et très vite budgétairement réduit, a fini par être fondu dans le FNADT en 1995.

Les deux dispositions financières liées aux pratiques sportives semblent également avoir atteint leurs limites. La taxe sur les remontées mécaniques dont on ne connaît pas l'emploi réel (tant la loi le rend diffus) n'est pas suffisamment fléchée vers les pratiques sportives. La redevance « ski de fond » après avoir contribué au développement et à l'entretien des pistes et sites « nordiques » n'est plus en capacité de couvrir les charges supportées par les opérateurs. Enfin, si les dispositions en matière de secours sur les domaines skiables ont permis d'alléger la charge publique il demeure plus largement qu'une révision générale des dispositifs (coordination, formation et financement...) relatifs aux secours en montagne semble souhaitable. (Cf. note particulière n° 4 sur les pratiques physiques et sportives). Enfin, au-delà de la loi, si les CPER disposaient de « volets montagne », il a fallu attendre 2000 pour les premières conventions de massif et surtout la génération des fonds structurels 2000-2006 et 2007-2013 pour consacrer la dimension interrégionale des moyens financiers Etat-Régions-Europe au bénéfice de ces territoires.

Quant aux commissariats de massif, auxquels la loi ne fait d'ailleurs pas référence bien que sa mise en œuvre repose largement sur leurs épaules, leur fragilité initiale, qui ne s'améliorera pas vraiment au cours des années malgré le décret intervenu en 2004 pour leur donner, enfin, une existence juridique, ne les met pas réellement en mesure d'assumer à eux seuls le portage du dispositif et l'entretien de sa dynamique (cf. note particulière n°1 sur les institutions spécifiques).

2.2.2. Les acteurs eux-mêmes n'ont pas assumé leur part de responsabilités

Les montagnards revendiquaient le droit d'assurer par eux-mêmes un développement adapté à la spécificité de leurs territoires. La loi montagne le leur reconnaissait. Ils ne l'ont que faiblement exercé. Et l'État ne les y a pas aidés.

Alors que la loi prévoyait sa réunion « au moins une fois par an », le Conseil National de la Montagne n'a été réuni que de façon erratique par les Premiers ministres successifs, et sur des ordres du jour et des modalités de débats (voir note particulière n°1 sur les institutions spécifiques) qui ne lui ont jamais permis d'assurer le rôle qu'imaginaient ses concepteurs, laissant de facto à l'ANEM la fonction de veille, d'analyse et de proposition qui auraient dû lui revenir. Par ailleurs, malgré les nombreux rapports, aucun des bilans annuels que prévoyait la loi n'a jamais été rendu, que ce soit celui sur l'application même de la loi et sur les mesures spécifiques prises en faveur de la montagne, déposé en principe chaque année devant le parlement et transmis au CNM (article 102), celui sur les programmes annuels d'investissements dans les massifs (article 6), ou celui, présenté en principe chaque année devant le CNM et les comités de massifs rendant compte des mesures prises par l'État en faveur des commerçants et artisans installés en zone de montagne (article 58).

²⁰ Au bout de 6 années de fonctionnement, le bilan établi par la DATAR en 1991 établit que les collectivités locales n'étaient maîtres d'ouvrage que de 17 % des opérations, les associations participant le plus largement aux opérations réalisées (pour 47 %). Bilan des 6 années d'application du FIAM. CNM. 1991.

Rapport

Au niveau local, sauf exception, les acteurs locaux ne se sont pas saisis, ou très peu, des opportunités ouvertes par la loi, initiale ou modifiée. Il n'existe à ce jour aucune entente constituée entre régions et le GIP récemment constitué dans le Massif central, seul exemplaire de ce type à la connaissance de la mission, ne porte pour le moment que des projets d'étude. Aucun des interlocuteurs rencontrés n'a été en mesure de donner à la mission des exemples précis et concrets de prescriptions particulières de massif ou même de simples projets en la matière. Et les rares exemples qui existent, sous forme de directives territoriales d'aménagement (DTA des Alpes Maritimes et projet de DTA des Alpes du Nord), ont été conduits à l'initiative de l'État. Les instances locales, malgré les indéniables progrès réalisés récemment sous l'impulsion des conventions interrégionales de massif et des programmes opérationnels, n'ont toujours pas atteint la maturité de l'auto-gouvernance et fonctionnent essentiellement pour mettre en œuvre des procédures législatives (UTN, classement de sites..) ou valider des répartitions financières.

Qu'est devenu le droit à l'expérimentation ? Où sont les espaces laboratoires ? Aucune réalisation n'a été signalée à l'attention de la mission.

Si la montagne a progressé, c'est dans le droit, les procédures et le cadre communs sans que ni l'État, ni les collectivités locales ne soient en mesure (ou aient l'envie ?) d'imaginer et d'imposer des modes de développement locaux spécifiques, comme la loi les y invitait.

2.2.3. Le système, depuis, a perdu en cohérence et en lisibilité et, conséquemment, en efficacité

La simplicité apparente de la loi n'a pas résisté aux faits. Les massifs ont évolué chacun de leur côté, l'unité de discours dissimulant mal une extrême diversité des territoires « de montagne ». Aucun d'entre eux n'a réellement été en mesure de promouvoir des projets solidaires à l'échelle du massif ou d'une de ses parties et, malgré un nombre impressionnant de rapports, réflexions et colloques, les acteurs locaux peinent à construire un modèle économique satisfaisant pour prendre la suite de celui de l'« or blanc » des années 1960. Seule l'émergence progressive des régions (qui n'étaient pas même citées dans la loi) a permis, inégalement, un début d'approche stratégique.

Non pas une, mais des montagnes

L'extension des massifs ou leur regroupement, sans doute justifiés, ont fait perdre en cohérence et en unité :

- ◆ le Massif central peine à unifier des territoires de culture et de voisinages aussi différents que le Morvan, les stations du Puy-de-Dôme ou les montagnes de l'Ardèche, à lutter contre l'attraction des agglomérations à ses frontières (Bordeaux, Toulouse, Lyon) ;
- ◆ les Alpes du Sud n'ont finalement que peu de problématiques communes avec les Alpes du Nord et leur rapprochement en un seul massif fait d'une stratégie commune de développement et d'aménagement une quasi mission impossible ;
- ◆ les Pyrénées continuent de vivre en vallées séparées, transversales au massif.

La mission a constaté que les riches informations recueillies et traitées par la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur pour le calcul des ces deux dotations n'étaient pas utilisées pour fournir des données chiffrées favorisant une meilleure connaissance des réalités en les croisant avec les perceptions, souvent pertinentes mais plus approximatives, qu'en ont les acteurs. Pourtant, à partir de données transmises à la mission par la DGCL, quelques traitements, menés de manière artisanale vus les délais et les moyens disponibles, démontrent l'utilisation qui pourrait être faite de ces bases de données.

Rapport

Un traitement des informations concernant la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) – départements confirme les très fortes disparités, non seulement entre massifs mais, parfois plus encore, au sein d'un même massif. Ainsi, dans les Alpes, sur les 5 départements situés en totalité en zone de massif, deux sont considérés comme urbains pour le calcul de la DGF (Isère et Haute-Savoie), les trois autres ruraux ; la densité de population dépasse 150 habitants/km² dans les deux premiers départements mais n'est que de 22 et 23 dans les Alpes-de-Haute-Provence et les Hautes-Alpes ; le taux de résidences secondaires rapportées aux logements acquittant la taxe d'habitation qui n'est que de 10 % en Isère, atteint 45 % dans les Hautes-Alpes et 40 % en Savoie, confirmant ainsi les tensions sur le foncier alors que les résidences secondaires connaissent une faible utilisation ; le potentiel financier par habitant se situe autour de 500 € dans les Alpes-de-Haute-Provence et les Hautes-Alpes et autour de 650 dans les trois autres départements ; enfin, alors que la voirie de montagne ne représente que 44 % de la voirie totale en Isère, le taux varie entre 86 et 100 % dans les quatre autres départements.

S'il n'a pas été matériellement possible à la mission de chiffrer le montant de la solidarité nationale vis-à-vis des territoires de montagne, la dotation de financement minimum de la DGF, par exemple, varie entre 9 000 et 11 000 k€ pour la Savoie, les Alpes-de-Haute-Provence et les Hautes-Alpes alors qu'elle est nulle pour l'Isère et la Haute-Savoie. Elle atteint 17 000 k€ en Lozère, 15 000 dans le Puy-de-Dôme et la Creuse, les plus hauts niveaux en métropole. (Cf. Annexe 10).

Les différences de tailles et d'enjeux engendrent des fonctionnements institutionnels très différents. A l'évidence, et peut-être encore plus aujourd'hui qu'hier, la montagne n'est pas une mais plurielle et, en conséquence, un discours pertinent unique devient de plus en plus difficile à tenir.

Les limites de la gouvernance et de la solidarité locales

Pour les raisons ci-dessus rappelées, les débats des comités de massifs sont trop souvent réduits au partage des subsides et à l'expression de revendications adressées à l'État. Le fonctionnement de ces instances est resté figé malgré le poids supplémentaire donné aux élus locaux et n'a pas permis une meilleure adaptation aux évolutions des réalités. D'autres acteurs ont émergé (associations de défense de l'environnement, résidents secondaires, nouveaux retraités installés dans les massifs ...) qui, sans réelle possibilité d'expression institutionnalisée, n'enrichissent pas les débats de leurs compétences, expertises et force de proposition, voire n'ont d'autre moyen de peser sur les choix que le recours à la voie contentieuse, soumettant ainsi les projets d'aménagement à une instabilité juridique (et donc à des délais croissants) regrettable.

Malgré les discours récurrents, l'ambition initiale des pères fondateurs et les travaux d'associations telles que l'ANEM, on ne peut que constater une absence générale de solidarité entre et même au sein des massifs. Les intercommunalités n'y sont pas plus développées voire plutôt moins qu'en plaine, les schémas de cohérence territoriale (SCOT) peu nombreux, les projets de vallées amont-aval encore balbutiants et chaque massif ignore largement son voisin.

Un modèle économique en panne

Malgré un important travail de réflexion sur le sujet et d'encourageantes initiatives locales, un – ou des - modèles économiques maîtrisés de développement adaptés à la montagne d'aujourd'hui n'ont pas émergé, qui puissent se substituer ou compléter celui, façonné par l'économie du ski, sur lequel la loi de 1985 s'est largement construite, sous l'impulsion d'élus majoritairement issus du massif des Alpes du Nord. Des questions centrales, comme la pluriactivité, ne sont toujours qu'imparfaitement résolues. La diversification, antienne récurrente des débats sur le sujet, explorée avec imagination par de nombreux élus locaux, trouve rapidement ses limites si elle n'est pas accompagnée et soutenue par une politique de communication, promotion, organisation de transports, adaptation de l'offre d'hébergement et de services pour le moins à l'échelle des massifs. L'agriculture, dépendante des aides européennes, reste, sauf exception, d'une grande fragilité, accrue aujourd'hui par la consommation urbaine de foncier qui porte généralement sur les meilleures terres, plates et facilement accessibles, c'est-à-dire les plus productives.

2.3. L'essentiel de la vie quotidienne dans les massifs ne relève pas de la loi montagne

La plupart des dispositions de la loi initiale sont peu à peu retournées dans les différents codes (urbanisme, rural, construction et habitation, environnement, collectivités territoriales, sécurité sociale...). Une partie d'entre elles est même devenue le droit commun appliqué désormais à l'ensemble du territoire : limitation de la construction en discontinuité, protection des terres agricoles et, plus encore, protection de l'environnement, dans laquelle la loi était pionnière, et qui relève aujourd'hui d'autres textes applicables à l'ensemble du territoire national.

L'activité la plus soutenue dans les territoires de montagne, l'agriculture, relève pour l'essentiel, de la politique agricole commune (PAC). En la matière, les dispositions spécifiques, souvent imaginées et expérimentées dans ces zones (comme les indemnités compensatoires de handicaps naturels, ou les aides aux bâtiments d'élevage) ont parfois été étendues à l'ensemble du territoire, donnant l'impression d'une dilution de la spécificité montagnarde.

Les différents zonages intervenus au cours des deux dernières décennies, qu'il s'agisse des multiples périmètres de protection ou des zonages de « handicaps » tels les zones de revitalisation rurale, ont une application non différenciée, territoire de montagne ou non et ne concernent pas la totalité des territoires de montagne (cf. annexe 8).

L'expression de la solidarité nationale à l'égard des territoires de montagne ne relève pas de la loi montagne mais de dispositifs et de critères qui lui sont étrangers. Il en est ainsi des majorations de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et de la dotation globale d'équipement (DGE) dont bénéficient les collectivités situées en zone classée montagne²¹. Il en est également ainsi de la dotation « cœur de parc » créée par la loi du 14 avril 2006 sur les parcs nationaux qui concerne principalement des territoires de communes situées en zone montagne.

²¹ S'il n'a pas été matériellement possible à la mission de chiffrer le montant de la solidarité nationale vis-à-vis des territoires de montagne, la dotation de financement minimum de la DGF, par exemple, varie entre 9 000 et 11 000 k€ pour la Savoie, les Alpes-de-Haute-Provence et les Hautes-Alpes alors qu'elle est nulle pour l'Isère et la Haute-Savoie. Elle atteint 17 000 k€ en Lozère, 15 000 dans le Puy-de-Dôme et la Creuse, plus hauts niveaux en métropole. (Cf. Annexe 10).

Rapport

Un travail systématique, bénéficiant du soutien des services concernés permettrait de présenter un tableau chiffré précis des réalités diversifiées et des flux financiers entre la nation et les territoires de montagne, comme au sein des massifs entre les différentes collectivités. Un tel travail donnerait une base objective aux débats à mener sur une éventuelle refondation du pacte passé alors entre la nation et ses montagnes à l'occasion de la loi de 1985.

Les territoires de montagne bénéficient, également, de financements divers via le FEOGA ou les programmes InteReg, en sus des programmes opérationnels spécifiques et, depuis 2006, des financements européens des volets « massif » des conventions interrégionales. Les flux financiers en faveur de ces territoires existent donc toujours mais ils sont morcelés et répondent à des règles d'attribution diverses. Ils sont tous hors « la loi montagne » et sans visibilité spécifique, faute d'un quelconque exercice de consolidation.

En conclusion, les problématiques les plus aigües en 1985 ont, globalement, trouvé une solution à l'avantage des territoires de montagne. Il est probable que la loi montagne a largement contribué à la prise de conscience de ces problématiques par l'ensemble des acteurs locaux et la Nation toute entière. Il est moins certain que leur résolution soit à mettre à son seul crédit. Progressivement les dispositions de la loi se sont diluées dans le droit commun, au point de rendre « inutile » sa modification : ce fut le choix retenu à l'occasion de l'élaboration de la loi DTR de 2005. Ce choix a été confirmé lors de l'adoption de celle de 2006 sur les parcs naturels (date de la dernière modification de la loi montagne).

Malgré l'ambition affichée, la loi n'a pas été le vecteur de la responsabilisation des acteurs et de leur capacité à définir localement les stratégies et les moyens de leur développement. Peut-elle le faire à l'avenir, alors même que les territoires de montagne doivent faire face à de nouveaux enjeux, de plus en plus diversifiés ?

3. Les enjeux pour demain

Les territoires de montagne sont aujourd'hui dépourvus des bases de données et des informations synthétiques et pertinentes dont ils auraient besoin pour maîtriser pleinement leur développement. Mais le problème le plus lourd qu'ils ont aujourd'hui à résoudre est de déterminer le *modus operandi* adapté pour conduire cette démarche de développement. Les contradictions de la loi montagne en la matière doivent être impérativement résolues, alors même que les enjeux actuels sont bien différents de ceux de 1985 et exigent des choix et des décisions rapides et efficaces.

En un quart de siècle, de nombreux facteurs de la réalité montagnarde ont en effet évolué, non seulement dans les faits, mais plus encore dans la perception qu'en ont les acteurs. Cette perception est une dimension essentielle pour imaginer et construire l'avenir à court, moyen et long terme de ces territoires. Dans le présent rapport il n'a pas été cherché à identifier toutes les réformes techniques souhaitables, ce dont se sont déjà chargées de nombreuses instances²², mais à tracer les pistes d'une évolution possible du mode de gouvernance et de gestion de ces espaces, les plus aptes justement à porter et mettre en œuvre les réformes nécessaires.

²² Même si les notes particulières reviennent sur certains points précis.

3.1. Des réalités qui ont profondément changé mais dont les perceptions, pour partie contradictoires, ne permettent pas de tirer toutes les conséquences

Sans qu'il soit besoin de s'y attarder, les fondamentaux de la spécificité montagnarde subsistent, qui structurent toute réflexion sur l'avenir de ces territoires : des handicaps économiques indéniables de surcoûts (construction, transports), un problème récurrent d'entretien des espaces se répercutant sur les risques naturels et le caractère des paysages montagnards mais également une rente touristique et même une attractivité résidentielle qui, plus que jamais, nécessitent la définition d'un équilibre entre développement et protection des espaces disponibles.

En revanche, le contexte tant factuel que politico-administratif a profondément changé au cours des dernières années, modifiant en profondeur les enjeux auxquels sont confrontés les territoires montagnards.

Il est également frappant de constater que la perception même que se font les acteurs locaux et nationaux de l'avenir de ces territoires a considérablement évolué dans le même temps. L'absence d'un système centralisé de recueil, de traitement et d'analyse des informations et statistiques sur les réalités constatées rend encore plus nécessaire la prise en compte de cette dimension : les perceptions morcelées et intuitives qu'ont de l'ensemble des territoires montagnards les différents acteurs rendent encore plus difficiles les échanges et débats, au-delà de l'affirmation commune et répétée de la « spécificité » montagnarde.

3.1.1. L'évolution profonde des réalités

De nombreux rapports analysant cette évolution des réalités, il est inutile de la développer dans le détail. Rappelons simplement les données les plus importantes auxquelles doivent, désormais, faire face ces territoires :

De l'exode rural à l'exode urbain²³

Si, après l'avoir tant espéré, les acteurs locaux ne peuvent que se réjouir de l'attractivité retrouvée de leurs territoires, force est de constater que ce nouvel "exode urbain" fait naître des problématiques inattendues et auxquelles il va falloir rapidement trouver des réponses. L'expansion des villes, les migrations des actifs urbains²⁴, des travailleurs frontaliers et des retraités (transformation des résidences secondaires en résidences principales) font émerger des exigences et des attentes nouvelles, propres à ces nouveaux « monturbains²⁵ », exigences parfois contradictoires (sanctuarisation du cadre et exigence de services urbains). Cette évolution renouvelle avec encore plus d'acuité la question foncière : après avoir subi la concurrence des stations, les espaces agricoles subissent désormais celle du mitage urbain, qui non seulement impacte durement l'équilibre déjà fragile, financier (hausse des prix des terrains disponibles) comme environnemental (malgré le principe de continuité), des territoires, mais également les conditions de survie des exploitations²⁶. Entre 2000 et 2007, la superficie agricole utilisée a régressé 5 fois plus vite en montagne (-10 %) que la moyenne nationale (-2 %).

La remise en cause du modèle économique français de station de ski

Sauf exception pour celles dont le domaine skiable s'étend jusqu'en haute altitude, quelle que soit leur taille, les stations de montagne sont aujourd'hui toutes confrontées à un ensemble de problématiques qui remettent en cause l'ensemble des fondamentaux sur lesquels l'exploitation de l'« or blanc » avait été conçue et mise en œuvre depuis plus de trente ans : vieillissement et volatilité de la clientèle, nouvelles pratiques et attentes des usagers, inadéquation du parc immobilier, concurrence croissante d'autres destinations touristiques, évolutions climatiques²⁷, sans parler de la récession économique et de la contraction des aides publiques nationales et européennes.

²³ Si ce phénomène concerne l'ensemble du territoire national, il emporte des conséquences particulières en montagne.

²⁴ Salariés « pendulaires » et salariés de quelques entreprises qui privilégient le cadre de vie comme critère d'implantation.

²⁵ Contraction de montagnard et urbain : néologisme créé par la mission en référence à « rurbain »

²⁶ Il est admis que la disparition d'un hectare de terres agricoles, plus facilement exploitables et plus rentables, en vallée entraîne *de facto* celle de 4 ou 5 hectares en altitude.

²⁷ M. Benniston, 2006, « Mountain weather and climate : a general overview and a focus on climatic change in the Alps », *Hydrobiologia*.

Rapport

Dans ce contexte, la procédure UTN (voir note particulière n°5), élément phare de la loi de 1985, apparaît quelque peu décalée et dépassée : d'une part, depuis le début des années 2000, la procédure a concerné beaucoup moins de dossiers ; d'autre part, parallèlement à l'augmentation des seuils, les opérations de développements touristiques se sont faites plus modestes et plus prudentes dans une situation économique plus tendue où la concurrence avec d'autres destinations touristiques s'est aiguisée sur une base économiquement très défavorable au tourisme de neige. Enfin, la procédure a également montré ses limites d'application face à l'évolution des services de l'État qui ont vu leur capacité d'ingénierie et de synthèse réduite, à la difficulté qu'il y a à suivre le cumul d'opérations successives et à l'ambiguïté de la caractérisation « touristique » des aménagements, source d'incertitude juridique. Il est frappant également de constater que beaucoup d'opérations, normalement autorisées, ne se sont jamais réalisées, faute d'aménageurs solvables décidés à s'engager en montagne.

Les mutations de l'agriculture

Si la loi de 1985 visait tout spécialement à protéger les terres agricoles des changements de destination dans les zones de « montagne à neige », elle n'avait pas anticipé le changement de destination provoqué par l'exode urbain. Celui-ci grignote les terres les moins escarpées des vallées, qui sont les plus rentables pour les exploitations agricoles. Les terres d'estive ne peuvent à elles seules permettre la survie de ces exploitations : la perte de terres disponibles pour l'agriculture en basse ou moyenne altitude entraîne *de facto* le délaissement des espaces d'altitude, leur retour à la friche puis à la forêt et, par voie de conséquence, une fermeture des paysages peu favorable au tourisme d'hiver comme d'été.

Jusqu'à présent, les exploitations agricoles de montagne « tiennent », c'est-à-dire gèrent encore une grande partie de l'espace, mais elles n'en connaissent pas moins les mêmes évolutions que dans le reste du territoire, évolutions dont les conséquences sont accentuées en zone de montagne, et dont il faut tenir compte : elles s'agrandissent, concentrent leurs efforts sur les seules terres mécanisables, ce qui les rend moins adaptées aux terrains pentus et, par suite, moins intéressées à l'entretien de l'espace ; elles se spécialisent dans des types d'élevage qui évitent d'avoir recours à trop de main d'œuvre, mais doivent quand même faire face à la nécessité d'assurer le gardiennage de troupeaux ; elles font vivre des familles qui aspirent aux mêmes services et aux mêmes conditions de vie que les citadins, comme l'ensemble des populations rurales d'ailleurs.

Enfin, si l'indemnité de compensation des handicaps naturels a permis de limiter la déprise en montagne, les situations restent profondément diverses, tant entre massifs²⁸ qu'au sein de ceux-ci²⁹, comme entre les différents types de productions telles que viande, lait ou cultures maraichères.

²⁸ Les producteurs laitiers du Jura avec leur pratique rigoureuse de labellisation de leurs fromages AOC reconnaissent sans difficulté gagner correctement leur vie ; ce qui n'est pas le cas dans le massif central qui compte pourtant plus d'AOC que le Jura.

²⁹ L'AOC Roquefort bien plus rémunératrice que les autres AOC du massif central.

Rapport

Des risques croissants pour la gestion des espaces naturels non protégés

Bien que la déprise agricole soit moins forte en montagne que dans le reste du territoire, les surfaces cultivées régressent dans les espaces les plus difficilement accessibles. Les pâtures et *a fortiori* les alpages ne sont plus utilisés, laissant la place à la friche et après quelques années à la forêt. Celle-ci est difficilement exploitable, les pentes des terrains constituant généralement un handicap économique rédhibitoire pour la gestion et le débardage des bois. Mais ce sont également des espaces qui deviennent plus vulnérables aux risques naturels et notamment aux incendies de forêt³⁰, qui créent des risques forts d'érosion voire de glissements de terrain. L'absence d'entretien peut également se répercuter sur les cours d'eau, les torrents et leurs rives puis sous certaines conditions influencer sur les risques de coulées de boue et d'avalanches. C'est ce phénomène déjà rencontré au XIX^{ème} siècle qui avait amené les pouvoirs publics à mettre en œuvre la politique de restauration des terrains en montagne (RTM).

Si le changement climatique ne crée de ce point de vue que peu d'effet au regard des augmentations de températures moyennes, il est susceptible d'induire des dépérissements d'espèces et des aléas thermiques et hydriques dont la prévention est plus délicate et les conséquences certaines sur l'activité agricole et les risques.

De nouveaux risques d'enclavement

Beaucoup a été fait pour désenclaver les zones de montagne, tout au moins du point de vue routier, mais compte-tenu des effets du relief et de son impact considérable sur les coûts des infrastructures, les zones de montagne restent toujours aujourd'hui les espaces les moins bien irrigués du territoire national, à l'exception des « vallées à neige » des Alpes du Nord.

S'agissant du réseau ferré, les conditions de la gestion du réseau national ont conduit la SNCF à dégrader peu à peu son offre de transports et les collectivités locales ont rarement eu les moyens d'assurer la pérennité de services locaux : les travaux menés dans le cadre du protocole transports de la Convention Alpine ont ainsi montré la faiblesse de l'offre de transports publics dans le massif alpin français vis à vis des réseaux opérationnels chez nos voisins. Cette offre est également vulnérable par suite d'informations insuffisantes, en premier lieu du fait de la stratégie commerciale de la SNCF qui concentre son information sur ses seuls trains les plus rentables délaissant celle relatives aux transports routiers pourtant interconnectés à ses gares.

S'agissant du réseau routier, des autoroutes (A75, A51 en partie) ont été réalisées, mais quelques maillons stratégiques sont encore absents pour assurer aux zones de montagne la même perméabilité qu'en plaine. Les réseaux secondaires ont certes été complétés et entretenus par les départements de manière généralement satisfaisante. Néanmoins, le transfert aux départements de l'essentiel des routes et des tunnels (nombreux en montagne) fait courir le risque d'un entretien et d'un développement inégal en fonction de la richesse respective de ces collectivités. Si les transports régionaux ferrés voient une intervention croissante des régions qui peuvent organiser une certaine péréquation entre leurs territoires de plaine et de montagne, les départements privés de réseau ferré se retrouvent plus isolés encore.

Enfin les réseaux de téléphonie mobile et le haut débit, techniquement complexes en zones de montagne, et peu rentables, couvrent inégalement les massifs. Cette réalité montagnarde contraint les collectivités soit à subventionner, soit même à prendre en charge des investissements indispensables au soutien de l'attractivité de leur territoire.

³⁰ Pour le moment cantonnés dans les massifs méridionaux mais un rapport du CEGDD et de l'IGA atteste d'une remontée prévisible vers le nord de leur prévalence

3.1.2. L'évolution de l'intervention publique

L'environnement politico-administratif des massifs n'a plus rien de commun avec celui de 1985.

Des balbutiements de la décentralisation au leadership des régions

Les deux principales lois de décentralisation étaient déjà votées lorsque le législateur a adopté la loi montagne mais il n'en avait pas encore tiré toutes les conséquences et notamment la plus décisive, celle de la montée en puissance des régions, acteurs aujourd'hui majeurs du développement économique local et de l'aménagement du territoire. Bien sûr, plusieurs textes sont intervenus pour consacrer cette évolution : augmentation du nombre des élus dans les instances de gouvernance, co-présidence par les régions des comités de massif, présidence par les seules régions des commissions permanentes, possibilité d'ententes. Toutefois, alors que l'équilibre politico-institutionnel local a considérablement changé et que la dimension interrégionale des massifs est au cœur désormais du dispositif, le mode de gouvernance des massifs n'a évolué qu'à la marge, dépendant de la bonne volonté et de l'implication, variable, des partenaires financiers et politiques principaux.

La fin de l'État aménageur

Dans le même temps, la présence de l'État sur le territoire a considérablement changé de dimension. Malgré toutes leurs qualités et leur implication, les commissaires de massif ne sont que les descendants fragiles des puissants commissaires au développement rural.

L'influence de la DATAR s'est réduite dans le même temps. Elle reste, certes, financeur de projets ou d'assistance technique via le FNADT mais sans réelle ligne de force ni priorités affichées ou du moins connues sur le terrain. Ses commissaires agissent seuls, chacun dans son massif. Son observatoire des territoires et sa section montagne ne sont pas en état actuel de servir d'aide à la décision.

Mais au principal, le bouleversement concerne les services techniques déconcentrés sur lesquels s'appuyaient traditionnellement les collectivités territoriales et notamment les plus petites d'entre elles, et qui aujourd'hui ne leur sont plus directement accessibles, lorsqu'ils n'ont pas purement et simplement disparu. Ainsi du SEATM, devenu « Odit-France » puis « Atout-France », et qui a perdu ses moyens en matière d'aménagement des domaines skiables dans lequel son excellence technique était unanimement reconnue (même si ses propositions prêtaient parfois à débats) ; ainsi également des services de restauration des terrains en montagne (RTM), rattaché à l'ONF depuis 1972, qui ne sont plus chargés de dire le risque au nom de l'État (compétence, désormais, de la DDT) mais d'apporter un soutien technique aux collectivités locales contre rémunération (à l'exception de quelques missions de service public à la disposition du préfet dans le cadre de la convention Etat-ONF) ; ainsi enfin des anciens services de l'Équipement (maintenant regroupés dans le MEEDDM), qui après avoir perdu une partie essentielle de leurs compétences notamment dans le domaine des infrastructures et dans celui de l'organisation des transports publics routiers interurbains, peinent à reconstituer une capacité d'expertise globale dans le domaine de l'aménagement au sein des DDT et des DREAL.

Rapport

D'une approche nationale et maîtrisée classique à une dimension européenne inégale et encore incertaine

Reprise de l'ICHN par la politique agricole commune, intervention de nombreux fonds et programmes européens (FEDER, FEOGA, Leader, InterReg), les territoires de montagne ne sauraient plus imaginer leur quotidien sans l'intervention des politiques européennes. Dans cette mesure, la recommandation du législateur de 1985 faite au gouvernement de « s'attacher à obtenir de la communauté européenne la prise en compte des objectifs de la loi dans les décisions de politique agricole et d'action régionale, notamment lors de la définition des règlements d'organisation des marchés, de la fixation des prix agricoles et dans la gestion des fonds structurels » a bien été mise en œuvre. Il n'est pas certain que les auteurs de la loi aient toutefois perçu l'importance du cadre normatif européen accompagnant ces engagements financiers, et du poids qu'il représente en matière notamment de protection de l'environnement ou d'obligations concurrentielles.

Parallèlement, la dimension européenne de quatre des massifs français, les Alpes, les Pyrénées, les Vosges et le Jura, peine à trouver une traduction dynamique en matière de projets communs de développement, d'aménagement ou de promotion. Les coopérations transfrontières existent mais sont limitées à des thèmes précis (transports, environnement) et sont toujours lourdes et difficiles à mettre en œuvre. L'articulation Etat-collectivités mériterait dans ce domaine d'être améliorée pour faire face à la complexité de la coopération entre collectivités territoriales ou entre celles-ci et les Etats concernés, entre pays aux cultures et organisations institutionnelles très différentes. Un rapport récent³¹ analyse les faiblesses du dispositif actuel et propose des pistes d'amélioration.

La complexification du système d'acteurs

Une particularité française prend une dimension particulière en zones de montagne où les espaces susceptibles de porter des projets de développement sont finalement assez restreints. En effet, aucune commune de montagne, ou très peu, n'échappe à un zonage, qu'il soit de soutien ou de protection, et à l'application de ses règles et procédures propres (zonages montagne, massifs, ZRR, pôle d'excellence rurale, pôle de compétitivité, ZAFR, etc., Parcs nationaux et régionaux, ZNIEF divers, zones Natura 2000, réserves naturelles, sites classés et remarquables divers, etc..).

Les acteurs concernés de près ou de loin par le devenir des massifs sont eux aussi, multiples : collectivités territoriales et services de l'Etat, organismes consulaires, socio-professionnels et associatifs, ainsi que commissariats et comités de massifs, éventuellement GIP et association en charge de l'animation et du développement du territoire, établissements publics nationaux ou agences (parcs naturels, l'ONF, Atout-France), opérateurs privés dans les stations les plus importantes, opérateurs de réseaux dont le service public n'est plus le cœur de mission.

Enfin, les lieux d'expertise, de compétence, d'information, de recherche, de partage de savoir-faire se sont également multipliés : services de l'Etat (services centraux et déconcentrés, INSEE, CETE), GIE (Atout-France), établissements publics (ONF CEMAGREF, INRA), Institut de la montagne, ANEM, Euromontana. Paradoxalement, les acteurs locaux ont exprimé un déficit en matière d'accès à l'ingénierie publique et parfois simplement en besoins de conseils et d'informations qui leur seraient nécessaires pour répondre de la façon la plus pertinente aux enjeux de leur territoire.

³¹ Rapport de la mission parlementaire sur la coopération transfrontière confiée par le Premier ministre à M. Etienne Blanc, député de l'Ain, Mme Fabienne Keller, sénatrice du Bas-Rhin, Mme Marie-Thérèse Sanchez Schmid, députée européen, en mission auprès des ministres M. Mercier et P. Lellouche. Juin 2010.

Rapport

En conclusion, depuis l'adoption de la loi en 1985, la politique de la montagne a connu des évolutions profondes et fortement diversifiées des territoires sur lesquels elle est mise en œuvre : remise en cause du modèle économique adopté par les stations, renversement démographique qui voit des territoires soumis à la pression conjuguée de l'expansion urbaine, des migrations régionales et générationnelles avec des conséquences significatives sur la disponibilité et le coût du foncier, alors que dans le même temps d'autres territoires de montagne continuent à perdre des activités et à se dépeupler atteignant des seuils critiques. L'agriculture, encore présente, n'en continue pas moins de connaître de fortes mutations entraînant la déprise notamment des terres les plus fragiles avec des conséquences dommageables pour la gestion des espaces naturels non protégés : qualité des paysages et sécurité des sols.

Si l'accessibilité des territoires de montagne est sans commune mesure avec ce qu'elle était en 1985, c'est essentiellement le réseau routier qui a bénéficié des très importants investissements de l'État et des départements qui doivent faire face à des engagements financiers croissants au fil des transferts de compétences sur ce réseau routier. Les réseaux de communication immatérielle pourraient entraîner de nouveaux isolats d'autant que les opérateurs désertent les zones de faible densité de population, particulièrement dans les territoires dont le relief accroît les coûts d'investissements.

Mais plus encore que ces transformations, c'est le bouleversement des rôles et des moyens des acteurs publics acteurs de la politique de la montagne qui est, sans aucun doute l'élément le plus perturbateur de la gouvernance de sa mise en œuvre : montée en puissance des régions, disparition de l'État aménageur, complexification du système d'acteurs qui rend les contributions respectives illisibles et, en conséquence, en limite l'efficacité.

A terme de la conclusion de cette partie consacrée à l'analyse de la profonde évolution des réalités, la mission ne peut que renouveler son observation sur l'absence de lieu centralisateur de recueil des données, de traitement et de synthèse de celles-ci alors qu'elles existent mais dispersées, morcelées, partielles et peu exploitées.

3.1.3. L'évolution contradictoire des perceptions ...

L'absence de données déjà relevée survalorise la perception des transformations aux dépens de leur objectivation et donc de leur appropriation collective.

Dans un domaine où le « symbolique » est très fort, le sentiment d'appartenance à un territoire « hors du commun » particulièrement exacerbé, il importe de ne pas négliger l'évolution de la perception par les acteurs des enjeux et des problématiques locales. Cette prise en compte est essentielle si la maîtrise par les acteurs locaux de leur présent et de leur avenir, qui était au cœur de la loi montagne, reste toujours l'ambition commune dans un environnement institutionnel de plus en plus décentralisé.

Rapport

D'une montagne-handicaps à une montagne-atouts

Le vocabulaire et les expressions utilisées dans les séances du CNM, les différents colloques, les publications diverses témoignent également d'une évolution dans la perception du « rôle » et de la place des territoires de montagne dans l'espace national. Présentés et perçus il y a 25 ans comme des lieux souffrant de multiples handicaps, de dépérissement économique et de dépopulation, nécessitant la mise en place de politiques de soutien et de compensation, les territoires de montagne se pensent et se veulent désormais comme offrant à la Nation leur espace, leur nature, leurs paysages et leur eau, ce que l'ANEM présente comme des « aménités »³², justifiant une rémunération à leur juste valeur.

D'une montagne identitaire donc « une et indivisible » à des montagnes à visages multiples

La loi de 1985 était celle de LA montagne, conçue comme une entité géographique, économique et sociale unique, porteuse d'UNE identité montagnarde, façonnée par le climat, le relief, un patrimoine naturel et culturel commun. Bien que les pères de la loi montagne aient été, dès l'origine, conscients de la diversité des territoires concernés, la défense et la promotion de leur cause supposaient de construire à ces territoires une communauté de destin. Les entretiens conduits par la mission à l'occasion de ses déplacements dans l'ensemble des massifs font apparaître que cette vision n'est plus majoritairement partagée : les différences évidentes de problématiques et d'enjeux entre et au sein de chacun des massifs sont aujourd'hui soulignées, voire revendiquées par les acteurs qui parlent volontairement DES montagnes, et par conséquent de la nécessité de traitements différenciés.

D'une certitude d'autodéveloppement équilibré aux incompréhensions d'un développement contraint et non maîtrisé

Les espoirs mis dans la maîtrise de leur développement par les élus locaux, notamment en matière de gestion des sols, ont très vite été remplacés par le sentiment que cette liberté était en partie confisquée par l'Etat, décideur ultime dans de nombreuses procédures, en capacité depuis 1995 de faire connaître et d'imposer ses choix en matière d'aménagement par la voie des directives d'aménagement du territoire (DTA), ou par ses décisions en matière de protection des espaces naturels en régissant par exemple une partie des territoires montagnards les plus emblématiques par le biais des parcs nationaux. Le paradoxe est qu'alors que la décentralisation n'a jamais été aussi approfondie, les élus de la montagne ont le sentiment d'un niveau de contraintes subies en matière d'urbanisme et d'environnement jamais atteint. Ceci explique sans doute en partie la réaction de refus ultime d'une DTA Alpes du nord opposable, au terme d'un processus d'élaboration pourtant largement soutenu par une majorité d'élus locaux.

Dans le même temps, d'autres acteurs, et en particulier les associations de défense de l'environnement, par une perception opposée, estiment que l'équilibre entre développement et protection voulue par le législateur est de plus en plus menacé, les réformes successives de la procédure UTN permettant, par la multiplication de petites opérations inférieures au seuil, le grignotage subreptice des espaces naturels.

Ces deux appréciations contraires, au demeurant rarement illustrées par des chiffres ou des exemples quantitativement probants, témoignent toutes deux de la perception par les acteurs locaux d'une perte de maîtrise sur le devenir de leurs territoires.

³² Au delà du changement climatique, les défis de l'avenir de la montagne, rapport au 23ème congrès de l'Anem, octobre 2007, p 25.

Rapport

Ce sentiment d'un filet de contraintes nationales (voire européennes) s'appuie sur une réalité : la multiplicité et l'instabilité des textes législatifs et réglementaires touchant à l'environnement, à l'urbanisme, au développement des activités économiques. La contestation de cette inflation normative permanente n'est pas motivée par un refus de protection de l'environnement. C'est la contradiction vécue au quotidien entre les responsabilités confiées aux collectivités territoriales en matière d'aménagement des territoires et de leur développement d'une part et les contraintes environnementales dont la maîtrise leur échappe d'autre part, ces dernières relevant de la compétence de la collectivité nationale.

Le sentiment est fort, même chez les élus favorables à la préoccupation environnementale, que l'ambition de l'autodéveloppement affirmé par la loi montagne est largement entravée par la compétence nationale sur la protection environnementale. Il en résulte une attitude ambivalente entre revendication de l'autonomie responsabilisée d'une part et rapport de dépendance et de revendication vis-à-vis de l'Etat d'autre part.

De la solidarité nationale de droit à la solidarité entre les différentes collectivités

Le droit à la solidarité nationale, voire européenne, est inscrit dès l'origine dans la loi montagne et n'a jamais été remis en cause. Progressivement, sa justification a évolué de la compensation du handicap à la rémunération du service rendu à la Nation.

Une évolution complémentaire de la perception des enjeux est en cours, même si elle n'est, encore, que difficilement revendiquée dans les textes collectifs de l'ANEM notamment. Elle envisage également la solidarité au sein de la montagne et plus précisément entre les territoires d'un même massif, voire au sein d'une vallée, d'un « petit pays » suivant l'expression de la loi de 1985.

Elle vise en particulier les territoires bénéficiant de revenus liés aux activités économiques et ceux qui assument surtout les charges de l'hébergement d'habitants. Dans les Savoie notamment, mais pas exclusivement, sont visées les stations par rapport aux villages d'altitude inférieures de la même vallée mais ne relevant pas d'une intercommunalité. Dans l'autre sens il s'agit de villes dont une partie des habitants profitent de la préservation des sites et des paysages sans prendre part pour autant aux coûts de celle-ci sauf à contribuer à la progression du prix du foncier qui exclut progressivement les locaux ou les salariés saisonniers de l'accès au logement sur place. Mais dans ce cas, de la même manière, les rares territoires intercommunaux sont d'une taille largement inférieure aux territoires à enjeux communs.

Seule une nette avancée dans des pratiques solidaires au sein des massifs apportera la légitimité indispensable au bien fondé d'une solidarité nationale qui dépasse la simple subvention directe ou indirecte à la commune.

3.2. Refonder le pacte de la nation avec ses montagnes

La loi de 1985 a fondé un pacte entre la nation et « sa » montagne. Si son principe et sa légitimité ne sont pas remis en cause, il est aujourd'hui nécessaire de le refonder en tirant les enseignements des vingt-cinq années écoulées et des mutations intervenues.

Un nouveau « pacte montagne », si la nation l'estime à nouveau pertinent, implique que soit clairement levée la contradiction persistante entre unicité et spécificité et que l'équilibre des responsabilités et des compétences des acteurs soit redéfini.

C'est, du point de vue des missionnaires, la condition préalable à la discussion et au choix des nombreuses propositions avancées par les rapports et travaux antérieurs.

Rapport

Pour débattre de ces propositions, en décider et les mettre en œuvre, le système actuel manque en effet :

- ◆ de données
- ◆ de lieux de débats décisionnels
- ◆ d'une responsabilisation claire des différents acteurs
- ◆ des outils de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation

3.2.1. Lever la contradiction entre unicité et spécificités

La loi de 1985, concomitante des lois de décentralisation, et qui promeut l'« autodéveloppement », est paradoxalement un « sommet » de l'intervention publique.

Elle a été conçue dans une France encore centralisée avec un Etat dont la légitimité des compétences et des moyens n'était, non seulement pas contestée, mais constituait encore le cadre conceptuel de l'aménagement du territoire.

Alors qu'elle pose le principe « révolutionnaire » de l'adaptation des dispositions législatives ou réglementaires aux particularités des massifs, elle reste une loi nationale d'aménagement ayant pour ambition de couvrir la totalité des politiques publiques menées dans ces territoires.

Dans ce contexte, les acteurs locaux ne sont pas parvenus à prendre, effectivement, les responsabilités qu'ambitionnaient les concepteurs de la loi.

Faute d'avoir trouvé le *modus operandi* de celle-ci, ils sont restés partagés entre la tentation forte et souvent exprimée au cours des entretiens menés par la mission, de rester sous l'arbitrage et la protection de l'Etat, à l'abri de la solidarité nationale, définie de façon unitaire, et le risque de l'autodéveloppement et des particularismes assumés, dans une attitude persistante de contestation/revendication vis-à-vis du décideur « parisien ».

L'ambition du nouveau pacte doit être de lever, une fois pour toutes, ces contradictions. Cette nécessaire étape passe par une redéfinition des compétences et des responsabilités.

3.2.2. Choisir entre trois scénarios possibles

Pour ce faire, la mission a retenu une présentation de ses conclusions sous la forme de trois scénarios qui correspondent à trois niveaux de répartition des compétences entre la collectivité nationale et les collectivités territoriales. Cette échelle va d'une approche unitaire, « une et indivisible » de la montagne à une approche diversifiée, élaborée et conduite par les seuls acteurs locaux, dans un dialogue avec la nation.

Il pourrait être envisagé de mettre en œuvre, de façon différenciée et progressive, ces différents scénarios, selon les massifs.

Scénario 1

L'échelle « massif » subsiste mais l'approche unique l'emporte clairement. Ce qui implique, inévitablement, un rôle fort de l'État qui reste, en montagne, (par la voie du préfet coordonnateur) le seul « maître » de la norme, « une et indivisible ». C'est le maintien de la situation actuelle et la non différenciation des politiques économiques, sociales et environnementales menées dans des territoires aux réalités divergentes.

Scénario 2

Le choix de la spécificité « montagne » est confirmé mais selon une approche diversifiée, s'appuyant sur la légitimité des comités de massifs chargés d'élaborer et de mener la politique de revitalisation de leurs territoires. Le rôle de l'État est de dire le risque et d'être le garant du respect du cadre général de la protection environnementale. Il conserve un rôle de médiateur, si nécessaire, de la coopération entre les collectivités territoriales. Le massif et l'Etat adoptent un « pacte de massif » qui accorde des marges d'initiatives réglementaires au comité de massif en contrepartie de responsabilisation des collectivités et de renforcement de la solidarité intra-massif. Il peut porter sur des sujets tels que l'utilisation du foncier, la valorisation des espaces naturels, l'organisation et l'utilisation de la forêt, l'accès au numérique et aux services publics, les projets de développement post-neige. Le renforcement de la solidarité intra-massif suppose une forte avancée intracommunautaire qui débouche sur des collectivités de vallées.

Afin de préciser le cadre potentiel du « pacte de massif », une mission nationale pourrait être constituée.

Composée notamment de représentants de l'Etat, des régions concernées et des comités de massifs, elle serait chargée de proposer à la représentation nationale les adaptations des normes envisageables et la boîte à outils de leur mise en œuvre telles celles concernant les priorités stratégiques, les évolutions éventuelles de zonages, les mécanismes de solidarité intra-massif et le renforcement de la coopération communautaire, la maîtrise du foncier, le conventionnement de la gestion du bâti (réhabilitations et constructions neuves), conventionnement de la gestion des remontées mécaniques, outils de gestion et d'exploitation des parcelles boisées ... Elle serait également chargée d'élaborer des guides méthodologiques et de suivre la mise en place de ces nouvelles dispositions.

Scénario 3

La « spécificité montagne » est relativisée et le choix de l'individualisation régionale est privilégié. Les régions sont les seules « maîtresses » des politiques d'aménagement et de développement économique, social et environnemental sur leur territoire montagnard ou non, en coopération avec les régions voisines, nationales ou étrangères, dans des formes qu'elles déterminent ensemble.

Chacun de ces scénarios trouve son équilibre dans la combinaison de trois variables de base : la solidarité, le niveau de responsabilisation voulue par les collectivités territoriales et le rôle de l'État dans les territoires.

3.2.3. Quels équilibres des 3 variables de base ?

1^{ère} variable de l'équilibre : de la solidarité

Ce qui caractérise une collectivité, qu'elle soit nationale ou territoriale, et fonde sa légitimité c'est sa capacité à organiser la solidarité entre ses membres et ses territoires. C'est ainsi que chaque scénario correspond à un choix de solidarité territoriale :

- dans le **scénario 1**, seule la solidarité de la nation est formalisée et le système actuel qui voit l'État compenser directement le handicap montagne de chaque collectivité territoriale selon des critères arrêtés nationalement et non différenciés est maintenu ;

- dans le **scénario 2**, les collectivités arrêtent les modalités d'une solidarité de massif, négocient avec l'État l'application différenciée des outils de la solidarité nationale et leur articulation avec les formes et niveaux des solidarités de massif et infra-massif instituées. Il va de soi que cette solidarité des territoires passe par une avancée significative de la taille des communautés de territoires ;

- dans le **scénario 3**, les régions, dotées de libertés fiscales renforcées, sont les maîtres d'ouvrage de la solidarité territoriale en concertation avec les autres collectivités. Les dotations nationales leur sont transférées, à charge pour elles d'en assurer la répartition.

2^{ème} variable de l'équilibre : du niveau de responsabilisation voulue par les collectivités territoriales

En soi, le mécano des instances n'est pas générateur de coopération, de solidarité et de responsabilité. Seule une ambition commune peut pousser à mutualiser les moyens et à assumer, collectivement, des responsabilités parfois épineuses.

Si la loi de 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 a offert la possibilité aux régions membres d'un même massif de se constituer en GIP voire en entente, seul le Massif central s'est avancé, avec grande prudence, dans cette direction en créant un GIP dont la mission est de mener des études. L'hypothèse d'une entente, et donc de compétences qui lui soient transférées, portée par l'Auvergne, a pour le moment été écartée par la grande majorité des autres régions du massif.

Dans le **scénario 1**, la situation actuelle est améliorée par la prise en compte des améliorations maintes fois proposées dans les différents rapports (composition des comités, moyens et missions des préfets coordinateurs et des commissariats ... Cf. note technique n° 1 sur les institutions spécifiques). Le comité de massif reste, comme actuellement une instance de consultation et de débat. La question se pose, dans ce scénario, de la pertinence de lui conserver les quelques responsabilités qui sont les siennes en matière, notamment, d'UTN et de sites classés.

Le **scénario 2**, reconnaissant la pertinence de prescriptions particulières de massif adoptées par les instances de massif, repose sur la création par les régions d'une entente de massif à qui elles délègueraient leurs compétences en matière d'aménagement et de développement sur le territoire du massif. L'entente de massif serait en charge d'adopter des prescriptions particulières ou une charte d'aménagement et de développement durable de massif opposable. Les domaines couverts par cette charte pourraient varier selon les massifs.

Cette responsabilité d'une charte d'aménagement et de développement durable opposable devrait s'accompagner d'un élargissement des territoires de coopération entre collectivités en fonction des réalités et contraintes socio-économiques permettant l'élaboration de DADD ou de SCOT sur des espaces pertinents. L'exercice de cette responsabilité par les régions regroupées dans une entente emporterait, naturellement, la disparition de la procédure UTN au profit d'autorisations globales dans le cadre d'un SCOT ou d'un document intercommunal opposable.

Rapport

Enfin, le comité de massif jouerait le rôle d'un comité économique, social et environnemental auprès de l'entente des régions. La structure de sa composition serait à aligner sur celle des comités économiques, social et environnemental régionaux.

Ainsi, un contenu concret serait donné au concept de l'autodéveloppement de la loi de 1985.

Dans le **scénario 3**, les régions ont chacune la pleine responsabilité de définir la nature des zones prioritaires en matière de développement et des politiques à y mener. Dans ce scénario, le critère du zonage montagne peut évoluer au bénéfice d'un critère rural dans certains massifs, sauf pour l'agriculture qui reste bien entendu zonée et aidée selon les critères européens. Il appartient aux régions de définir entre elles des instances de coopération.

3^{ème} variable de l'équilibre : du rôle de l'État dans les territoires

Dans le **scénario 1**, le Préfet reste le maître des schémas d'urbanisme au travers de ses prérogatives actuelles telles que les précisent le code de l'urbanisme et celui de l'environnement. Incitateur, arbitre, facilitateur et, finalement contrôleur, le préfet coordinateur, même avec des moyens financiers réduits, reste une pièce maîtresse du système de pouvoirs dans les territoires de montagne. Mais il ne pourra réellement tenir son rôle qu'au prix d'un renforcement de ses moyens d'intervention dans ses domaines de compétence : l'urbanisme et l'environnement. Il doit disposer de moyens d'expertise qui légitiment ses décisions : le commissaire de massif est le collaborateur du seul préfet coordinateur avec mission de mobiliser l'ensemble des services déconcentrés du massif dans un pôle d'expertise de massif. Il aura, également, la responsabilité de la tenue d'un véritable observatoire de massif.

Le **scénario 2** se caractérise par un pouvoir accru des massifs, qui en ont fait le choix, au travers d'une charte de massif opposable, d'une responsabilité plus grande en matière d'aménagement et de protection de l'environnement, il est reconnu à ceux-ci un pouvoir d'adaptation de la mise en œuvre de la législation nationale .

Le préfet de massif évolue vers un rôle d'expertise (ce qui suppose que ses moyens soient réorganisés dans ce sens) auprès des collectivités de par sa mission de représentant de l'État national, garant du respect de la loi (mais partageant la compétence réglementaire) et de par sa capacité à mobiliser l'expertise des services déconcentrés de l'État.

L'État, par le préfet coordinateur,

- incite à une dimension de vallée, en prenant en compte le niveau de solidarité au sein du massif, du petit pays ;
- est en charge de la protection sous réserve d'une charte conforme aux lois communes et de documents intercommunaux adaptés aux enjeux et aux territoires pertinents ;
- « dit » le risque (renforcement pôle risque).

Dans le **scénario n° 3**, le rôle de l'Etat se concentre sur l'expertise du risque et le contrôle de légalité. Dans l'hypothèse de projets communs, il se positionne dans un rôle de cofinanceur, sur le modèle européen, définissant en amont ses critères d'éligibilité et en contrôlant le respect en aval.

CONCLUSION

Depuis l'adoption de la loi en 1985, la montagne a connu des évolutions profondes et fortement diversifiées de ses territoires :

- ◆ un renversement démographique qui voit des espaces croissants soumis à la pression conjuguée de l'expansion urbaine, des migrations régionales et générationnelles, pesant sur la disponibilité et le coût du foncier, alors que dans le même temps d'autres territoires de montagnes continuent à perdre des activités et à se dépeupler atteignant des seuils critiques ;
- ◆ une remise en cause du modèle économique adopté par les stations ;
- ◆ de fortes mutations dans l'agriculture entraînant la déprise des terres les plus fragiles, avec des conséquences dommageables pour la gestion des espaces naturels non protégés, la qualité des paysages et la sécurité des sols.

Les objectifs initiaux de la loi définis par le législateur en son article 1, au demeurant, globalement atteints, n'ont plus de ce fait aujourd'hui la même acuité ni la même priorité.

Certes, les fondamentaux de la spécificité montagnarde demeurent : surcoût de la plupart des équipements, entretien difficile des paysages, mais également attractivité touristique et résidentielle, qui nécessitent toujours, voire plus que jamais, la définition d'un équilibre entre l'aménagement et la protection pour le développement des espaces disponibles.

L'identité de chacun des massifs est aujourd'hui plus lisible et plus porteuse que celle de la montagne en général, mais leurs réalités diverses et la perception même qu'en ont les montagnards ont connu des transformations profondes au cours de ce quart de siècle.

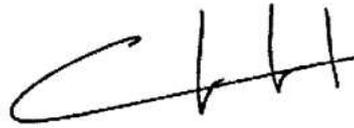
Plus encore que ces transformations, c'est le bouleversement des rôles et des moyens des acteurs publics, acteurs de la politique de la montagne qui est, sans doute, l'élément le plus perturbateur du dispositif et des modalités de la politique publique imaginés par le législateur pour ces territoires : montée en puissance des régions, disparition de l'Etat aménageur, complexification du système d'acteurs qui rendent les contributions respectives illisibles et, en conséquence, en limite l'efficacité comme l'efficacéité.

Face à ces éléments de bilan de la loi et de son contexte, la mission considère que, si les propositions techniques de solution existent pour tenir compte de ces nouvelles problématiques de ces territoires, elles ne pourront être mises en œuvre avec succès que si un nouveau « pacte » est passé entre la Nation et « sa » montagne ou mieux « ses » massifs, qui tranche clairement le mode de gouvernance choisi pour définir et conduire des projets de développement durable équilibrés, adaptés à chacun de ces territoires, précise les responsabilités et les compétences respectives des acteurs et donne de la visibilité aux moyens qu'elle est prête à y consacrer.

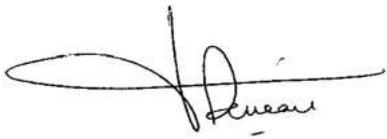
Rapport

A Paris, le 18 octobre 2010

L'Inspecteur général



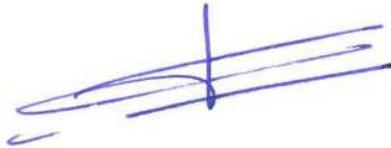
CLAUDE SARDAIS



VALÉRIE PENEAU
Inspectrice générale



BERTRAND CREUCHET
Inspecteur général



GEORGES FRIEDRICH
Inspecteur général



GÉRARD LEBOURDAIS
Ingénieur général

ANNEXES

SOMMAIRE

des annexes

- Annexe 1 : **Lettre de mission**
- Annexe 2 : **Liste des personnes rencontrées**
- Annexe 3 : **Propositions des rapports récents sur la montagne**
- Annexe 4 : **Trame d'entretien et questionnaire**
- Annexe 5 : **Bibliographie**
- Annexe 6 : **Loi du 9 janvier 1985 relative
au développement et à la protection de la montagne**
- Annexe 7 : **Recherche du mot « montagne » dans le titre des lois,
décrets et ordonnances et dans le texte des codes**
- Annexe 8 : **Les zonages : massif, montagne, zones de revitalisation rurale**
- Annexe 9 : **Présentation des massifs**
- Annexe 10 : **Dotation globale de fonctionnement -
Indicateurs Départements -**

ANNEXE I

Lettre de mission

Annexe I



PREMIER MINISTRE

Paris, le 16 FEV. 2010

LE DIRECTEUR DU CABINET

- 4725

Le Premier ministre

à

Monsieur le Ministre d'Etat, Ministre de l'Ecologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat

- à l'attention de M. Jean-François CARENCO
Directeur du Cabinet

Madame la Ministre de l'Economie, de l'industrie et de l'emploi

- à l'attention de M. Alexandre de JUNIAC
Directeur du Cabinet

Monsieur le Ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

- à l'attention de M. Michel BART, Préfet
Directeur du Cabinet

Madame la Ministre de la Santé et des Sports

- à l'attention de M. Olivier LE GALL
Directeur du cabinet

Monsieur le Ministre de l'Alimentation de l'agriculture et de la pêche

- à l'attention de M. Pascal VINÉ
Directeur du Cabinet



-> Julia b

OBJET : Bilan de la loi montagne.

En janvier 2010, la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, appelée couramment "loi montagne", a eu 25 ans. Au fil des ans elle est devenue un texte de référence, définissant la montagne comme un ensemble de territoires dont le développement équitable et durable constitue un « objectif d'intérêt national ».

Lors de l'installation du Conseil national de la montagne, le 3 novembre dernier, le Premier ministre a annoncé qu'à l'occasion de cet anniversaire un bilan de la loi montagne serait réalisé en 2010.

Je souhaite que la réalisation de ce bilan soit confiée conjointement aux inspections générales des ministères de l'Intérieur, de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, de l'Alimentation de l'Agriculture et de la Pêche, de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi et enfin de la Santé et des Sports.

Annexe I

Ce bilan vise à la réalisation d'un diagnostic sur la mise en application de la loi montagne et à l'évaluation de l'atteinte des objectifs qui lui ont été assignés par le législateur, notamment dans son article 1^{er}.

Il prendra la forme d'un travail de synthèse de l'ensemble des contributions des inspections générales.

Je vous saurais gré de saisir l'inspection générale de votre ministère afin qu'elle désigne l'un de ses membres qui participera à la réalisation de ce bilan.

Ces désignations seront transmises au Délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, que j'ai chargé de la coordination de cette démarche.

Je vous en remercie par avance

Pour le Premier ministre
Le Directeur du Cabinet



Jean-Paul FAUGERE

ANNEXE 2

Liste des personnes rencontrées

Annexe 2

CONSEIL NATIONAL DE LA MONTAGNE

M. Michel BOUVARD, député de la Savoie, co-président du comité de massif Alpes

M. Martial SADDIER, député de la Haute-Savoie

M. Joël GIRAUD, député des Hautes-Alpes, vice-président du conseil régional PACA

M. René SOUCHON, président du conseil régional d'Auvergne

M. Henri NAYROU, député de l'Ariège et président de l'ANEM

M. Jean-Louis CAZAUBON, président de la chambre d'agriculture des Hautes-Pyrénées et de la chambre régionale d'agriculture de Midi-Pyrénées

M. Daniel PRIEUR, président de la commission montagne de la FNSEA

M. Jean-Charles FARAUDO, président d'honneur du syndicat national des téléphériques français

M. Marc MAILLET, pilote de la mission montagne de la fédération nationale pour l'environnement

MASSIFS

Massif des Alpes

M. Michel SAPPIN, préfet de la région Provence Alpes Côte d'Azur, préfet coordonnateur de massif

M. Jacques GERAULT, préfet de la région Rhône Alpes (par entretien téléphonique)

M. Jean-Louis BIANCO, ancien Ministre, Député et Président du Conseil Général des Alpes de Haute-Provence et le vice-président du conseil général

M. Jean-Pierre CHOMIENNE, commissaire de massif

M. Pierre N'GAHANE, Préfet des Alpes de Haute Provence

M. Nicolas CHAPUIS, Préfet des Hautes Alpes

M. Michel PRAT, Président de la Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes

M. Bertrand WOLKOWITSCH, Directeur Général Adjoint des Services du Conseil Régional - Pôle Aménagement

M. Benoît BROCARD, Secrétaire Général de la préfecture des Alpes maritimes

M. Claude SERRA, Sous-préfet de Grasse

Annexe 2

M. Christophe MAROT, Sous-préfet de Nice-Montagne

M. Jean Marc BASSAGET Sous-préfet de Barcelonnette

M. Henri SAVORNIN, maire de Monclar, conseiller général des Alpes-de-Haute-Provence

M. Pierre BERNARD-RAYMOND, sénateur des Hautes-Alpes

M. Bruno VAGINAY, maire de la station Pra Loup

M. Laurent ROY, Directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement Provence Alpes Côte d'Azur

M. Philippe LEDENVIC, Directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement Rhône-Alpes

M. Patrick MADDALONE, Directeur Régional adjoint de la Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE)

M. Michel CARTIER, Directeur du Secrétariat Général aux Affaires Départementales des Alpes-Maritimes

M. Jean-Marie CARTEIRAC, Directeur Départemental des Territoires et de la Mer des Alpes Maritimes

M. PRINGAULT, Directeur de la Direction Départementale des Territoires (DDT) des Hautes-Alpes

M. LEMOT, Directeur Départemental Adjoint de la Direction départementale des Territoires (DDT) Alpes-de-Haute-Provence

Mme EVESQUE, Directrice des Services de la Préfecture des Hautes-Alpes

Mme Anne GUILLABERT, chargée de mission aménagement du territoire auprès du préfet de région Rhône-Alpes

M. GUEDU, chargé de mission montagne au conseil régional PACA

M. Jean-Claude POUPET, bureau Lyonnais du WWF

M. Hugues THIEBAUT, président de Mountain Wilderness France

M. Patrick LE VAGUERESE, président CIPRA France (convention internationale pour la protection des Alpes)

Massif Central

M. Patrick STEFANINI, préfet de la région Auvergne, préfet coordonnateur de massif

M. DENANOT, président du conseil régional du Limousin

M. Charles MOREAU, secrétaire général aux affaires régionales

Annexe 2

M. Benoit GIRARDIN, chargé de mission montagne au SGAR

M. Jacques BOURDREUX, commissaire de massif

M. Jean-Pascal LEBRETON, commissaire adjoint de massif

Mme Odile STEPHANINI, commissariat de massif, chargée de l'accueil des nouvelles populations

M. Jean-Yves BECHLER, chef du service économie forestière, agricole et des territoires à la direction régionale de l'agriculture et de la forêt

Mme Leticia DERU, pôle bois du haut Forez

M. Jacques CHAZALET, président de la chambre régionale d'agriculture d'Auvergne

M. Yves LEYCURAS, président du comité régional olympique sportif

M. Pascal GUITTARD, directeur du GIP Massif central (ARDTA)

M. Roger GARDE, Interparcs massif

M. Alain TRIDON, directeur montagne, direction départementale des territoires du Puy de Dôme

M. Jacques-Henri POINTEAU, directeur de l'Association MACEO

M. Damien LEBRET, chargé de mission MACEO

M. Pierre JALLE, route des villes d'eau

M. Jacques GORY, chambre de commerce et d'industrie de Brive

Massif des Pyrénées

M. Dominique BUR, préfet de région Midi-Pyrénées, préfet coordonnateur de massif

M. Jean-François DELAGE, préfet des Pyrénées-Orientales

M. Christian BOURQUIN, président du conseil général des Pyrénées-Orientales

M. Augustin BONREPAUX, président du conseil général de l'Ariège (par téléphone)

M. André CROCHERIE, directeur régional de l'écologie, de l'aménagement et du logement (DREAL) de la région Midi-Pyrénées

M. Charles PUJOS, commissaire de massif

Mme Anne BUSSELOT, commissaire adjointe de massif

Mme Sylvie BROSSARD-LOTIGIER, chef de la division territoires, sites et paysages à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Midi-Pyrénées

Mme Geneviève SASIA, chargée d'études générales territoires de montagne à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Midi-Pyrénées

Annexe 2

MM .Jean-Yves PESEUX et Michel GRASSOT des services de la DREAL Midi-Pyrénées

M. Pierre LEHIMAS de la direction des territoires (DTT)

M. Philippe MICHAUD délégué d'ATOUT-FRANCE pour les Pyrénées

M. Vincent FONVIELLE, directeur général de la Balaguère, membre du comité de massif

Massif des Vosges

M. Jean-Paul OMEYER, vice-président du conseil régional d'Alsace

M. Michaël WEBER, conseiller régional à l'économie du bois, président du parc naturel régional des Vosges du Nord

M. Jean KLINKERT, directeur de l'association départementale du tourisme du Haut-Rhin

Mme Chantal CASTELNOT, secrétaire générale pour les affaires régionales de Lorraine

M. Pascal GENET, chargé de mission au commissariat de massif

Massif de Corse

M. Stéphane BOUILLON, préfet de Corse, préfet de Corse du sud

M. Jean-Jacques PANUNZI, président du conseil général de Corse du sud

M. Martin JAEGER, secrétaire général pour les affaires de Corse

M. Tony CONSTANT, sous-préfet de Corte

M. Dominique-Nicolas JANE, sous-préfet de Sartène

Association U Levante

Massif des Hauts de la Réunion

M. Michel LALANDE, préfet de la Réunion

M. Jean BALLENDRAS, secrétaire général aux affaires régionales

M. David LORION, vice-président du conseil régional, délégué au développement économique et à l'aménagement équilibré du territoire

M. Jean-Claude FUTHAZAR, directeur général adjoint du développement durable au conseil régional

M. Michel SINOIR, directeur de l'agriculture et de la forêt de la Réunion

M. Bruno OUDARD, directeur de l'agriculture et de la forêt au conseil général

Annexe 2

M. Christophe HUSS, chef de service, direction départementale de l'Équipement, pôle régional d'orientations stratégiques et prospectives pour l'équipement du territoire

M. Hervé HOUIN, directeur régional de l'Office national des forêts

M. Olivier ROBINET, directeur du parc national naturel

M. Daniel PARIS, receveur des finances, trésorerie générale

M. LANGLOIS, Directeur de la Maison de la Montagne et de la Mer, président d'un GAL Leader

Massif du Jura

M. Michel COTHENET, commissaire de massif

M. Philippe ANDLAUER, directeur du parc naturel régional du Haut Jura

M. Claude BORCARD, de la direction départementale des territoires du Jura

ADMINISTRATIONS CENTRALES

Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

M. DARTOUT, délégué interministériel

Mme Florence CLERMONT-BROUILLET, responsable de l'équipe dynamique des territoires

M. Xavier CHAUVIN, chargé de mission montagne littoral

Mme Hélène JACQUET-MONSARRAT, chargée de mission services publics et tourisme

Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer

M. Etienne CREPON, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Mme Claire FAESSEL-VIOLE, CETE de Lyon, chargée du PCI montagne des CETE

Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche

M. Christian CHATRY, ingénieur général des eaux et des forêts, ancien délégué national RTM, ancien directeur du Parc National des Pyrénées.

Mme Carole LY, chef du Bureau de l'aménagement des territoires et du développement agricole (Sous-direction du développement rural et du cheval)

Mme Sibylle SLATTERY, chargée de mission montagne

Annexe 2

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat

Direction du Budget

Roger MOREAU, Bureau des Collectivités Locales - 5BCL

Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services

M. Christian VINCENY, chargé de mission politiques contractuelles et touristiques territoriales
Montagne, outre-mer, programmes communautaires à la sous-direction du tourisme,

Contrôle général économique et financier

M. Jean-Luc MICHAUD, Inspecteur général de l'Équipement, chef de mission de contrôle, ancien chef de l'inspection générale du tourisme

Inspection générale des finances

M. Alain BODON, inspecteur général des finances, ancien directeur de cabinet du ministre du tourisme

Ministère de l'intérieur

Direction de la sécurité civile

M. Bernard DELPLANQUE, sous-directeur de la gestion des risques, direction de la sécurité civile,

M. Jean-Pierre PETITEAU, chef du bureau de la réglementation incendie et des risques de la vie courante, sous-direction de la gestion des risques, direction de la sécurité civile

Catherine GUENON, chef du bureau des risques majeurs

Direction générale des collectivités locales

M. Patrick AMOUSSOU-ADÉBLÉ, faisant fonction de sous-directeur des finances locales et de l'action économique

Mme Carole PUIG, adjointe au chef de bureau des concours financiers de l'Etat

M. Stanislas BOURRON, sous-directeur des compétences et des institutions locales

M. Yvan CORDIER, adjoint au sous-directeur

Mme Christine BERNARD-GELABERT, chef du bureau des structures territoriales

M. Philippe MARCASSUS, adjoint au chef de bureau

Ministère de la jeunesse et des sports

M. Pierre LARRE, Inspecteur Jeunesse et Sports DDCSPP Chambéry

AUTRES PERSONNES RENCONTRÉES

M. Louis BESSON, ancien ministre, ancien maire de Chambéry, président de la Commission d'enquête parlementaire qui a préparé la loi montagne

M. Jean FAURE, sénateur, rapporteur de la loi pour le Sénat

M. Michel DANTIN, député européen pour la Savoie

M. Pierre MOREL-À-L'HUISSIER, député de la Lozère

M. Vincent DECOEUR, secrétaire général, député maire de Saint-Flour, Cantal

Mme Chantal ROBIN-RODRIGO, députée et conseillère générale des Hautes-Pyrénées

M. Jacques BLANC, député de la Lozère

M. Robert DE CAUMONT, ancien député rapporteur pour l'Assemblée Nationale de la loi montagne

M. Jacques GUIU, ancien commissaire de massif des Pyrénées

M. Pierre BRETTEL, délégué général de l'ANEM

Mme Christiane BARRET, préfète des Deux-Sèvres, ancienne directrice de la Nature et des Paysages

M. André MARQUON, - Vice-président de l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI)

- Président d'Euromontana

Monsieur Pierre LESTAS, président du syndicat national des téléphériques français (SNTF)
Laurent Reynaud, Directeur du syndicat national des téléphériques français (SNTF)

M. Christian MANTEI, directeur général, Atout France

M. Philippe MAUDUIT, directeur de l'ingénierie et du développement, Atout France

M. Guy FAURE ancien Directeur des études et de l'aménagement en montagne, Atout France

M. Franck SILVENT, directeur général délégué, Compagnie des Alpes

Mme Emmanuelle MARCELPOIL, Unité développement des territoires montagnards, CEMAGREF

M. Didier RICHARD, Unité érosion torrentielle, neige, avalanche, CEMAGREF

M. Pierre OUDOT, Directeur de l'Ecole Nationale de ski et d'alpinisme Chamonix

M. Samuel LOPEZ, Conseil National du Nordique Prémanon

M. Bernard REGARD, Centre National des Sports Nordiques (Maire de Prémanon), ancien président de la communauté de commune des Rousses

Annexe 2

Michel DAVID, Confédération Paysanne, paysan dans l'Aude, Secrétaire national

Pierre MAISON, Confédération Paysanne, paysan en Haute Savoie, membre du Comité national

M. Guillaume CLOYE, APCA, chargé de mission montagne

M. Pierre SAVY, FNSEA, chargé de mission montagne

ANNEXE 3

Propositions des rapports récents sur la montagne

Propositions des rapports récents sur la montagne

Ces différentes propositions et recommandations, présentées par grands thèmes et dont certaines ont déjà trouvé une application au moins partielle, sont issues des rapports suivants, rédigés au cours des dix dernières années :

- Sénat, rapport d'information sur le bilan de la politique de la montagne et en particulier de l'application de la loi du 9 janvier 1985, de son avenir, et de ses nécessaires adaptations, octobre 2002
- Assemblée Nationale, rapport d'information sur les améliorations pouvant être apportées au droit applicable dans les zones montagne, juillet 2003
- Propositions pour une nouvelle loi Montagne, Association nationale des élus de la montagne, avril 2003
- « Au-delà du changement climatique », les défis de l'avenir de la montagne, rapport au 23ème congrès de l'association nationale des élus de la montagne, octobre 2007
- Rapport sur le Bilan de la politique agricole et forestière en faveur de la montagne établi par Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, député de Lozère, juin 2008
- Rapport au conseil national du Tourisme sur le développement touristique et les tensions foncières, septembre 2009

Annexe 3

	GOVERNANCE ET BESOINS SPECIFIQUES DES COLLECTIVITES DE MONTAGNE
SENAT 2002	<p>Instaurer une dotation de fonctionnement minimale en faveur des petites communes de montagne.</p> <p>Permettre aux collectivités locales de montagne de voir leurs contraintes spécifiques prises en compte dans la détermination du montant des dotations de l'Etat dont elles bénéficient, par un recours accru au critère de potentiel fiscal superficiaire, ou par l'instauration de critères environnementaux (surface toujours en herbe, superficie occupée par la forêt, importance du pastoralisme...), tout en prenant en compte les « externalités positives » pour les communes voisines (inverse du nombre de résidences secondaires ou de logements touristiques).</p> <p>Renforcer l'aide de l'Etat aux collectivités locales de montagne en matière de collecte et de traitement des déchets.</p> <p>Viabilité hivernale: compenser le désengagement de l'Etat observé dans certains départements par une augmentation équivalente des dotations aux collectivités concernées.</p> <p>Conforter les moyens techniques des collectivités locales et des opérateurs privés, par le recours à un conseil spécialisé chargé d'aider ces différentes collectivités à élaborer leur cahier des charges et à analyser les différentes offres.</p> <p>Etudier la possibilité d'une révision de la carte PAT, afin de mieux prendre en compte les zones de montagne ; A défaut, instaurer, en faveur des zones de revitalisation rurale n bénéficiant pas de la PAT, un régime particulier destiné à leur assurer u niveau d'aide analogue à celui de la PAT.</p> <p>Envisager le regroupement dans un fonds spécialisé de l'ensemble des crédits du FNADT en faveur des massifs.</p> <p>Créer un « jaune » budgétaire évaluant le différents concours publics en faveur des massifs (crédits disponibles et crédits effectivement dépensés).</p> <p>Améliorer la coordination des CPER et des conventions interrégionales de massif.</p> <p>Etudier la possibilité de régionaliser, à titre expérimental, les crédits communautaires utilisés en faveur de la montagne.</p> <p>Etudier l'opportunité de rattacher le Morvan au Massif central.</p>

Annexe 3

	<p>Instaurer une présidence du comité de massif par le seul président de la commission permanente.</p> <p>Améliorer la composition et le mode de fonctionnement des comités de massif, et leur donner davantage de moyens humains et financiers.</p> <p>Afin de réconcilier les régions et les comités de massif, faire de ces derniers des instances décentralisées de réflexion, de proposition et de coordination entre régions se partageant un même massif.</p> <p>Transformer les comités de massif en syndicats mixtes ouverts.</p> <p>Déconcentrer davantage les pouvoirs de l'administration au niveau des commissariats de massif, notamment en matière de gestion des crédits, et accroître les moyens (en particulier humains) des commissariats de massif.</p> <p>Obtenir la reconnaissance du handicap de la montagne au niveau communautaire.</p>
<p>ASSEMBLEE NATIONALE 2003</p>	<p>Créer un fonds de massif, géré par le syndicat mixte ou l'EP d'une entente tripartite Etat-Régions-Départements</p> <p>Confier aux comités de massif l'édition de prescriptions particulières de massif</p>
<p>ANEM 2003</p>	<p>Renforcement des pouvoirs et des moyens du Conseil national de la montagne qui joue le rôle de conseiller du gouvernement et de lieu du débat public sur la montagne ; Vice-présidé par un élu, sa composition est élargie aux présidents de régions et présidents d'ententes de massif.</p> <p>Création d'une entente interrégionale de massif entre les régions appartenant à un même massif ; elle est l'interlocutrice de l'Etat pour l'établissement de la Convention interrégionale de massif.</p> <p>Renforcement des pouvoirs et des moyens du comité de massif présidé désormais par un élu ; il est chargé conjointement avec l'entente d'élaborer un document de prospective et d'orientation, la charte de massif ; il est associé à l'élaboration de la convention inter-régionale de massif.</p> <p>Réactivation du Fiam sous forme d'un Fonds pour l'innovation et l'expérimentation (Fiem), doté de moyens accrus, alimenté et cogéré par l'Etat et les régions (ou l'entente)</p>

Annexe 3

	PROTECTION ET ENTRETIEN DU PATRIMOINE NATUREL
SENAT 2002	<p>Déléguer par voie de convention la gestion des parcs nationaux aux collectivités territoriales.</p> <p>Veiller, en cas de chevauchement de territoires, à ce que la politique du pays respecte les orientations de protection et de développement du parc naturel régional.</p> <p>Déconcentrer la procédure d'élaboration d'un contrat de rivière, au niveau du préfet coordonnateur de bassin.</p> <p>Elaborer des schémas d'aménagement par bassin versant, dans la concertation, le consensus et la co-responsabilité pour fixer les objectifs à atteindre à moyen terme.</p> <p>Etablir pour chaque bassin versant un système intégré d'observation et de monitoring fiable et représentatif et constituer des bases de données.</p>
ASSEMBLEE NATIONALE 2003	<p>Aide aux exploitants agricoles qui participent aux actions d'entretien de l'environnement</p> <p>Utilisation de la taxe locale d'équipement et de la taxe départementale des espaces naturels sensibles pour financer l'entretien de l'environnement</p> <p>Assurer via le Fond de massif un reversement des zones urbanisées au bénéfice des zones d'environnement protégé</p>

Annexe 3

ANEM 2003	<p>Redéfinition du rôle et des responsabilités des collectivités dans la gestion de l'espace et notamment, réaffirmation de leur compétence et de leur droit à choisir les voies et moyens qu'elles estiment les plus adaptés au territoire et au milieu en fonction des lois et règlements.</p> <p>Pour les espaces à fort enjeu environnemental, mise en place d'une procédure de gestion conventionnelle avec l'Etat et engagement des négociations bien en amont de toute décision.</p> <p>Création d'une ressource spécifique, un fonds départemental géré par le conseil général, financé par une taxe sur les constructions, pour aider les collectivités dans leur mission de gestion de l'espace et des ressources naturelles et mutualisation des ressources par la création d'un fonds de péréquation.</p> <p>Pour Natura 2000, obligation d'informer préalablement sur les contraintes de gestion qui seraient susceptibles de concerner le territoire dès le début de la phase de consultation et indemnisation pour les pertes d'exploitation dues à de nouvelles contraintes.</p> <p>Pour les parcs nationaux, renforcement des pouvoirs du président et du conseil d'administration qui doit définir lui-même son programme d'action dans un contrat d'objectif avec l'Etat et avoir le choix de son directeur</p> <p>Prise en compte du service environnemental dans le calcul des dotations par l'introduction d'un critère « espaces naturels » et une utilisation renforcée du potentiel fiscal superficiaire.</p> <p>Créer un nouvel outil d'aménagement sans contraintes réglementaires mais de caractère contractuel, dont la vocation sera de rouvrir les espaces et de mieux maîtriser l'évolution des paysages</p>
----------------------	--

Annexe 3

ANEM 2007	Créer une dotation spécifique aux territoires à haute valeur environnementale au sein de la DGF Soutenir les missions environnementales de l'agriculture Entretenir les alpages par le soutien au pastoralisme et gérer la ressource en eau, en altitude Préserver la ressource en eau
CONSEIL NATIONAL DU TOURISME 2009	Associer les opérations de réhabilitation et d'aménagement à une amélioration de l'impact environnemental

Annexe 3

	PREVENTION DES RISQUES NATURELS
SENAT 2002	<p>S'engager sur une hausse raisonnable des crédits d'entretien et d'investissements RTM.</p> <p>Préciser les participations financières des différents services de l'Etat aux missions remplies pour leur compte par les services RTM.</p> <p>Prendre en compte le « surcoût montagne » dans l'élaboration des PPR.</p> <p>Instaurer une commission de concertation consultée lors de l'élaboration du plan de prévention des risques naturels, dans laquelle siègent des représentants des communes.</p> <p>Définir un périmètre pertinent pour l'élaboration d'un PPR.</p>
ANEM 2007	Mettre en place une veille active sur les risques naturels

Annexe 3

	AGRICULTURE
SENAT 2002	<p>Sans bouleverser les modalités de calcul et d'attribution de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) retenues dans notre pays, renforcer la souplesse du dispositif et notamment permettre l'augmentation des primes versées aux 25 premiers hectares afin de favoriser les petites exploitations.</p> <p>Conformément à une logique de projet et d'entreprise agricole, mettre l'accent sur les aides à l'installation des jeunes agriculteurs sous forme de prêts à taux réduits, en complément des dotations actuelles dont le montant est nécessairement limité.</p> <p>Revaloriser les aides à l'investissement de l'agriculture de montagne qui sont la clef de son avenir et de sa création de valeur ajoutée, et réviser régulièrement les plafonds des aides, afin d'éviter un alourdissement excessif du poids des investissements sur les agriculteurs.</p> <p>Soutenir la mise aux normes des exploitations de montagne qui ne bénéficient pas du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) afin de ne pas entraver leur nécessaire modernisation et leur éligibilité aux aides européennes.</p> <p>Veiller à l'efficacité de la mise en oeuvre de la nouvelle prime herbagère agri-environnementale (P.H.A.E.) et, s'agissant de son montant, à la réduction de l'écart entre les subventions aux différentes formes d'alimentation du bétail.</p> <p>Poursuivre la réduction du différentiel d'aide constaté entre l'hectare agricole montagnard et l'hectare agricole en zone de plaine.</p> <p>Lever les obstacles de la réglementation européenne au développement de l'agriculture biologique en montagne.</p> <p>Soutenir prioritairement les initiatives de structuration de filières de production et de transformation qui sont la clef d'une meilleure répartition de la valeur ajoutée des produits de montagne.</p> <p>Maintenir le principe de l'introduction en agriculture d'une logique de projet d'entreprise et d'innovation, au moyen du contrat territorial d'exploitation (CTE), auquel souscrivent les exploitants de montagne.</p> <p>Déplafonner en zone de montagne le volet économique des CTE pour prendre en compte le surcoût des investissements.</p> <p>Etudier la mise en place d'une « dotation sylvopastorale » comprise ou non dans les mécanismes actuels de dotation globale de fonctionnement et de dotation de solidarité rurale attribuées aux collectivités locales.</p> <p>Approfondir les notions de droits d'utilisation des surfaces collectives et définir un cadre national « CTE estives » pour les groupements</p>

Annexe 3

	<p>pastoraux et les associations foncières pastorales exploitant elles mêmes.</p> <p>Elaborer un statut spécifique des surfaces à usage pastoral permettant d'élargir la vocation de ces espaces naturels au multi-usage.</p> <p>Approfondir la réflexion sur les signes de qualité ou les mentions valorisantes susceptibles de mieux promouvoir l'identification des productions à base d'herbe.</p> <p>Mettre fin à l'introduction des grands prédateurs incompatibles avec l'activité pastorale.</p> <p>Préserver les quotas laitiers et augmenter les droits à produire en zone de montagne en prévoyant une affectation prioritaire à l'installation des jeunes agriculteurs.</p>
ASSEMBLEE NATIONALE 2003	<p>Aide à la mise aux normes des exploitations financée par les agences de bassin</p> <p>Aide aux exploitants agricoles qui participent aux actions d'entretien de l'environnement</p> <p>Développement des filières et des labels montagne, sous condition d'une transformation des produits sur place</p> <p>Assouplir les règles de servitude de proximité agricole</p>

Annexe 3

<p>ANEM 2003</p>	<p>Reconnaissance formelle du service environnemental rendu par l'agriculture de montagne.</p> <p>Meilleure protection des terres agricoles et pastorales par un inventaire sous forme d'enquête publique.</p> <p>Extension aux départements et aux communes du droit de préemption et dégagement des moyens de financement au travers de la TDENS.</p> <p>Encouragement à une politique de labellisation des produits de montagne en synergie avec la dénomination montagne.</p> <p>Meilleure rémunération du service environnemental dans le cadre du CAD.</p> <p>Affectation d'une partie du produit de la redevance de bassin au financement de la mise aux normes des bâtiments d'élevage.</p> <p>Assouplissement des règles de constitution des AFP, possibilité accrue d'intégrer des terres incultes et extension des conventions pluriannuelles de pâturage.</p> <p>Maintien du caractère collectif de la gestion et des produits des biens de section</p>
<p>ANEM 2007</p>	<p>Soutenir les missions environnementales de l'agriculture</p> <p>Entretien des alpages par le soutien au pastoralisme et gérer la ressource en eau, en altitude</p> <p>Valoriser les productions agricoles en protégeant les labels et les appellations d'origine</p>
<p>Rapport MOREL-A- L'HUISSIER 2008</p>	<p>Soutenir plus équitablement les filières animales : prime à l'herbe », générale et simple, par redéploiement au sein du « 1er pilier » (article 69 du règlement de base), « DPU minimum » sur toutes les surfaces primables, « dans l'optique d'une harmonisation du montant du DPU par actif à l'horizon 2013 », maintien couplé d'une part substantielle de la PMTVA et de la prime à la brebis</p> <p>Compenser plus équitablement qu'aujourd'hui le handicap montagne : Revaloriser l'ICHN</p> <p>Accorder un soutien spécifique aux productions les plus en difficulté</p> <p>Encourager les agriculteurs, les forestiers et leurs représentants à contribuer à l'élaboration des stratégies locales de développement et inciter à l'élaboration de « chartes agricoles », notamment en amont des documents d'urbanisme</p> <p>Agir « collectif » pour promouvoir les filières de produits de qualité : mieux structurer l'organisation des producteurs et exploiter les signes officiels de qualité</p>

Annexe 3

	FORET
SENAT 2002	<p>Appliquer l'article 32 de la loi du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt reconnaissant en zone de montagne à une association foncière forestière un droit de délaissement sur des parcelles dont les propriétaires n'ont pu être identifiés.</p> <p>Instaurer un droit de préemption au profit des communes, au moment de la mise en vente de parcelles forestières ayant vocation de forêt et de protection d'intérêt général.</p> <p>Conforter les financements de l'ADEME en faveur de projets soutenant le bois-énergie.</p> <p>Soutenir financièrement les actions menées par l'OEFM en faveur des forêts de montagne</p>
ASSEMBLEE NATIONALE 2003	<p>Appliquer l'article 32 de la loi du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt reconnaissant en zone de montagne à une association foncière forestière un droit de délaissement sur des parcelles dont les propriétaires n'ont pu être identifiés.</p>
ANEM 2007	<p>Dynamiser la filière bois en montagne avec de nouveaux débouchés</p> <p>Soutenir les collectivités de montagne qui souhaitent investir dans la production d'énergie à partir de biomasse</p> <p>Relancer la recherche sur les essences sylvicoles pour maintenir l'exploitation forestière en montagne</p>

Annexe 3

Rapport MOREL- A-L'HUISSIER 2008	<p>Amélioration de la desserte des massifs (sous réserve de l'élaboration des schémas de desserte concertés publics -privés) et des moyens d'exploitation (mécanisation et développement d'un « plan câble »).</p> <p>Modernisation de la filière de 1ère transformation (sciage).</p> <p>Extension de la pratique des bois façonnés vendus bord de route, réalisation de ventes groupées de bois façonnés en forêt publique.</p> <p>Utilisation au mieux de tous les types de regroupement en association de propriétaires, ASL, ASA, GF, GFA</p> <p>Augmentation du nombre de projets de développement des filières locales de bois-énergie en lien avec l'entretien « minimum » des forêts</p> <p>Promotion du renouvellement des peuplements de protection.</p> <p>Favoriser l'échange d'expérience et de formation croisée entre forestiers des régions transfrontalières de montagne.</p>
---	---

Annexe 3

	URBANISME ET FONCIER
SENAT 2002	<p>Modifier l'article L.332-11-1 du code de l'urbanisme, afin de permettre aux communes d'instituer une participation pour une extension de réseau, même non accompagnée de la création d'une voie ou d'une extension d'une voie existante. Adapter le régime des sections communales, afin notamment de favoriser leur « communalisation ».</p> <p>Prévoir l'instauration d'une servitude en cas d'installation de réseaux destinés à permettre la production de neige de culture.</p>
ASSEMBLEE NATIONALE 2003	<p>Instaurer une procédure permettant, en cas de pression foncière, de rendre constructibles à des fins d'intérêt général des zones récupérées sur des friches</p> <p>Restaurer le rôle dévolu aux prescriptions particulières de massif, portant règles communes d'urbanisme et charte architecturale sur tout ou partie du massif</p> <p>Habiller les SAFER sur demande des communes à effectuer des opérations de portage foncier en cas d'aménagement d'espaces naturels</p>
ANEM 2003	<p>Protection accrue des terres agricoles après inventaire réalisé par l'administration ou à défaut par la profession afin de garantir la viabilité des exploitations agricoles considérées comme indispensables au regard de leur fonction sociale, de production et de protection de l'environnement.</p> <p>Confirmation par les débats à venir au Parlement sur la loi de modernisation de la validité et de l'interprétation à donner aux assouplissements et adaptations de la règle de la continuité figurant dans la loi DDUHC du 2 juillet 2003.</p> <p>Adaptation des règles de construction sur les rivages lacustres pour tenir compte des modifications intervenues dans la loi DDUHC.</p> <p>Simplification de la procédure UTN pour les opérations de faible importance et pour les remplacements ou rénovations d'installations ou d'équipement</p>

Annexe 3

CONSEIL NATIONAL DU TOURISME 2009	<p>Lutter contre la pérennité des habitations provisoires notamment en évitant que les campings préexistants ne soient classés en zone urbaine au moment de la révision du PLU</p> <p>Récupérer les plus-values foncières pour financer les interventions foncières et les équipements publics</p> <p>Lutter contre la rétention foncière</p> <p>Faciliter l'exercice du droit de préemption</p> <p>Favoriser la location partielle des résidences secondaires</p> <p>Freiner l'évolution des résidences principales vers les résidences secondaires notamment en systématisant l'insertion de servitude conventionnelle dans les contrats de vente de terrains cédés par la ville</p> <p>Supprimer les distorsions entre le soutien à la réhabilitation et l'aide aux hébergements neufs</p>
--	---

Annexe 3

	TOURISME
SENAT 2002	<p>Intensifier l'action collective en faveur des jeunes et relancer, en particulier, les classes de neige.</p> <p>Promouvoir une image plus douce et plus accessible du tourisme de montagne qui ne se limite pas à l'élite sportive ou aux cascadeurs.</p> <p>Développer les prestations annexes aux sports d'hiver et les produits culturels y compris les visites de sites industriels pour mieux valoriser le tourisme de découverte en Montagne.</p> <p>Sauvegarder et valoriser le patrimoine culturel existant en moyenne montagne.</p> <p>Développer l'agrotourisme à proximité des sites à fort potentiel touristique.</p> <p>Renforcer l'accessibilité des stations et la qualité de l'interconnexion des infrastructures de transports dans les zones de montagne.</p> <p>Exploiter les potentiels touristiques tout au long de l'année pour réduire le coût des séjours ; poursuivre l'étalement des vacances par un aménagement du calendrier scolaire au niveau européen.</p> <p>Rendre plus attractifs les métiers du tourisme et améliorer les conditions de vie et de logement des personnels en zone de montagne par une meilleure affectation du prélèvement au titre du 1% logement.</p> <p>Elaborer un plan de sauvetage des petites stations de ski associant l'Etat, les régions, les départements et les communes et les établissements publics de coopération intercommunale.</p> <p>Stabiliser les exigences réglementaires d'encadrement des activités récréatives et adapter le dispositif relatif aux refuges de montagne.</p> <p>Prévoir l'instauration d'une servitude en cas d'installation de réseaux destinés à permettre la production de neige de culture.</p> <p>Conforter les moyens techniques des collectivités locales et des opérateurs privés, par le recours à un conseil spécialisé chargé d'aider ces différentes collectivités à élaborer leur cahier des charges et à analyser les différentes offres</p> <p>Supprimer, dans le cas des services publics de remontées mécaniques, la disposition fixant aux contrats une durée maximale de 18 ou 30 ans, afin que le droit commun, défini par la loi « Sapin », s'applique (possibilité de prolonger une délégation de service public afin de permettre l'amortissement d'investissements matériels nécessaires et non prévus au contrat initial).</p>

Annexe 3

ASSEMBLEE NATIONALE 2003	Coordination des équipements et hébergements touristiques à l'échelle du massif Elargir aux intercommunalités la possibilité d'instaurer une taxe de séjour
ANEM 2007	Promouvoir l'approche territoriale de l'offre touristique Requalifier l'immobilier touristique et l'adapter au changement climatique Soutenir les mutations du secteur hôtelier Renouveler les formes d'accueil en montagne Développer les transports en commun pour les déplacements touristiques Diversifier l'offre touristique hivernale Créer un Fonds Neige Améliorer la visibilité et l'accessibilité de l'offre de montagne

Annexe 3

CONSEIL NATIONAL DU TOURISME 2009	<p>Favoriser une densification relative de l'habitat en zone Touristique</p> <p>Favoriser la réhabilitation par l'organisation de structures de portage efficaces permettant l'achat revente des hébergements puis faciliter la sortie du portage</p> <p>Freiner l'évolution de l'hébergement touristique hôtelier vers d'autres affectations en systématisant la définition des zones H dans les PLU</p> <p>Favoriser la transmission des entreprises de l'hôtellerie indépendante par un relèvement des seuils d'exonération et une aide régulière aux investissements dans le cadre d'un plan global de qualité hôtelière</p>
--	--

Annexe 3

	PLURIACTIVITE
SENAT 2002	<p>Mettre en place un « numéro vert » de renseignements et un site internet consacrés aux pluriactifs.</p> <p>Coordonner étroitement ce dispositif tourné vers l'utilisateur avec une cellule interministérielle ayant vocation à analyser tous les aspects économiques, sociaux, fiscaux et éducatifs de la pluriactivité ainsi qu'à proposer les évolutions nécessaires.</p> <p>Clarifier l'enjeu financier que représentent les pluriactifs pour les diverses caisses de protection sociale.</p> <p>Prolonger, à titre transitoire, les possibilités de multi affiliation offertes aux pluriactifs ayant une activité agricole.</p> <p>Combattre une entrave majeure à la pluriactivité et à la « micro-activité » en réformant la cotisation maladie forfaitaire sur la base du principe de proportionnalité.</p> <p>Simplifier l'exercice ponctuel d'activités indépendantes en s'inspirant du « chèque emploi service ».</p> <p>Favoriser le développement des groupements d'employeurs en diffusant une information adaptée et en facilitant l'adhésion des collectivités locales et des personnes morales de droit public.</p> <p>Assouplir, en faveur des pluriactifs et des saisonniers, les conditions d'accès à la formation initiale et continue.</p>
ASSEMBLEE NATIONALE 2003	<p>Adaptation de la couverture sociale des pluriactifs</p> <p>Leur réserver une part de logement dans tous les programmes immobiliers et en déduire les surfaces en plancher dans les calculs de densité</p> <p>Créer des sociétés de gestion de la pluriactivité</p>

Annexe 3

ANEM 2003	<p>Redéfinition des guichets uniques et caisses pivots, dont la mise en place devient obligatoire, pour préciser leurs missions et extension de leur champ géographique d'application, au-delà de la zone de montagne, à l'ensemble des zones touristiques ou climatiques.</p> <p>Application spécifique du régime des trente-cinq heures, notamment pour les employés permanents des services de déneigement.</p> <p>Clause de reconduction dès le deuxième contrat de travail saisonnier consécutif en l'absence de prime de précarité.</p> <p>Cotisations et prestations au prorata des durées effectives de travail.</p> <p>Mixité des groupements d'employeurs au sein desquels chaque employeur conserve son statut, notamment fiscal, et limite son endettement au prorata du temps effectif d'emploi du salarié.</p> <p>Possibilité pour les communes touristiques d'exiger de la part des constructeurs de logements sociaux d'intégrer dans leur projet des logements réservés aux pluriactifs.</p> <p>Droit des saisonniers à inscrire leurs enfants à l'école de leur commune de travail ou de résidence.</p>
Rapport MOREL-L'HUISSIER 2008	<p>Encourager la diversification des activités chez les agriculteurs et la pluriactivité.</p> <p>Créer, dans chaque département, un chargé de mission dédié à la diversification, vérifier l'impact de chaque système d'aide au regard de la pluriactivité et évaluer les résultats des mesures législatives récentes.</p>

Annexe 3

	DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE
SENAT 2002	<p>Fidéliser le personnel en s'inspirant des expériences réussies de recours au travail à temps partiel annualisé.</p> <p>Créer des zones franches montagnardes répondant à des critères précis sur le modèle des zones franches urbaines.</p> <p>Soutenir les progrès du thermalisme en montagne en prenant en compte toutes ses composantes, y compris la stabilité du régime de remboursement des cures thermales.</p> <p>Prendre en compte, dans les décisions d'implantation d'établissements sanitaires et sociaux, la vocation particulière de la montagne dans ce domaine et accentuer la démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ainsi que la mise en réseau des différents acteurs.</p>
ASSEMBLEE NATIONALE 2003	<p>Renforcer et déconcentrer l'action du FISAC¹, en majorant le niveau des aides accordées en zone montagne</p> <p>Défiscalisation compensatoire du coût de l'essence en montagne</p> <p>Création de zones de revitalisation de la montagne au bénéfice des petites entreprises et professions indépendantes</p> <p>Faire confirmer en comité de massif les autorisations d'ouverture de grandes surfaces</p>
ANEM 2003	<p>Majoration des dotations en zone de revitalisation rurale pour une durée de cinq ans afin de renforcer l'action des collectivités territoriales qui jouent un rôle essentiel dans le développement économique et social.</p> <p>Mettre en œuvre des zones franches dans des secteurs très en difficulté.</p> <p>Etendre et majorer les exonérations fiscales (TP - impôt sur les bénéfices) et sociales (cotisations patronales) prises en charge par l'Etat, ainsi que les aides directes ou indirectes aux entreprises pour alléger les charges d'investissement et de création d'emploi.</p>

¹ Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce

Annexe 3

	SERVICES PUBLICS
SENAT 2002	<p>Améliorer le cadre de la coopération locale en matière de services publics, en particulier en zone de montagne, ce qui pourrait notamment passer par : au niveau national, l'adoption de dispositions législatives et/ou la conclusion d'un accord-cadre (fixant notamment les modalités de participation des collectivités locales au financement du maintien des services publics concernés, ainsi que la manière dont l'Etat assurerait ce financement dans le cas des communes disposant d'un « projet de territoire ») ; dans le cas de La Poste, l'inclusion dans le prochain contrat de Plan Etat-La Poste des obligations en matière de maintien des bureaux de poste en zone de montagne, la mise en œuvre des propositions des rapports Larcher de 1997 et 1999 et la réalisation d'expérimentations en zone de montagne.</p> <p>Renforcer les moyens de la politique de développement des services de proximité en zone de montagne, et rendre cette politique plus favorable aux zones peu densément peuplées ainsi qu'au petit commerce traditionnel.</p> <p>Réaliser rapidement la liaison Perpignan-Figueras.</p> <p>Réaliser rapidement le TGV Lyon-Turin.</p> <p>Imposer, par des dispositions législatives, le développement de l'itinérance, en particulier en zone de montagne.</p> <p>Faciliter l'intervention des collectivités locales dans le domaine des télécommunications, en leur permettant de subventionner des opérateurs ou de jouer un rôle d'opérateur.</p> <p>Expérimenter à grande échelle diverses solutions techniques (radio, satellitaire...) afin de favoriser la démocratisation de l'accès au haut débit en zone de montagne.</p>
ASSEMBLEE NATIONALE 2003	<p>Mise en cause de la responsabilité de l'Etat en cas de carence</p> <p>Prise en charge et organisation en réseau des maisons de services publics et de délégués à l'orientation du public au niveau du massif</p> <p>Prendre en charge le surcoût du maintien de certains services type La Poste dans les zones non rentables</p> <p>Résorption de la fracture numérique</p>

Annexe 3

ANEM 2003	<p>Information du préfet, du président de conseil régional, du président du conseil général, par les organismes chargés d'une mission de service public de l'organisation territoriale des services dont ils ont la charge et information par ces autorités des communes et groupements de communes.</p> <p>Débat au sein de la commission départementale compétente qui donne un avis sur cette organisation.</p> <p>Information préalable de l'autorité concernée (maire, président de groupement, président de conseil général ou régional) de toute modification substantielle de l'organisation et du fonctionnement du service.</p> <p>Possibilité de contractualiser entre la collectivité concernée et l'organisateur du service, contractualisation de droit quand elle est demandée formellement par la collectivité pour un service essentiel pour elle ; les conditions du contrat sont définies par la loi.</p> <p>Compensation intégrale des transferts de charge dans les ZRR, à négocier dans les autres.</p> <p>Surveillance générale et harmonisation par le CNADT.</p> <p>Élargissement de l'accueil aux services para-administratifs dans les maisons de services publics</p> <p>Prise en compte des charges résultant de la participation des communes et groupements de communes à l'organisation des services publics qui relèvent de la responsabilité de l'Etat.</p> <p>Dans l'immédiat, majoration des DGF des communes et groupements dans les ZRR pour tenir compte des charges exceptionnelles que celles-ci supportent.</p> <p>Réévaluation des DGF des communautés de communes pour les rapprocher des dotations moyennes par habitant des autres Epci à compétences identiques et intégration fiscale comparable</p> <p>Introduire des critères d'aménagement du territoire (ZRU et ZRR) dans la répartition des dotations destinées à l'habitat, au logement, à l'action sociale et médico-sociale et prendre en compte les surcoûts liés à la faible densité de population et à la faiblesse des revenus.</p>
ANEM 2007	<p>Développer les transports en commun pour les déplacements locaux</p>

ANNEXE 4

Trame d'entretien et questionnaire

Audition

Nom :
Prénom :
Organisme :
Fonction :
Date :

BILAN DE LA LOI MONTAGNE

TRAME D'ENTRETIEN et QUESTIONNAIRE

Lors de l'installation du Conseil national de la montagne, le 3 novembre dernier, le Premier ministre a annoncé qu'à l'occasion des 25 ans de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, un bilan serait réalisé en 2010. Cette mission (lettre de mission jointe) a été confiée conjointement aux inspections générales des ministères de l'Intérieur, de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi et de la Santé et des Sports.

Etablir ce bilan nécessite d'examiner la mise en œuvre opérationnelle des dispositifs prévus par la loi, les mesures appliquées et celles qui n'ont pu l'être, les résultats obtenus, les difficultés rencontrées, la pertinence de dispositions qu'il conviendrait de poursuivre, d'amplifier ou d'amender au regard du contexte très évolutif de ces dernières années.

La loi comportant un très grand nombre de dispositions, dans des domaines très variés d'ampleur inégale, la mission ne retiendra pour son analyse que les mesures les plus importantes ou emblématiques d'une politique en faveur des territoires montagnards. Toutefois pour des raisons de commodité et pour ne pas écarter d'emblée des dispositions qui se révéleraient plus décisives qu'une simple lecture ne le laisserait supposer, le choix a été fait de balayer au fil des entretiens et selon les intérêts et compétences de chacun des interlocuteurs, l'ensemble des 7 titres et 102 articles de la loi selon le guide d'entretien suivant.

PRINCIPES GENERAUX ET OBJECTIFS DE LA LOI MONTAGNE

- *Quels étaient selon vous les objectifs essentiels poursuivis par la loi montagne ? Ont-ils été selon vous globalement atteints ?*

- *La finalité de parité des revenus et des conditions de vie expressément visée à l'article 1 de la loi a-t-elle été atteinte ?*

- *Quelles sont selon vous les mesures importantes ou emblématiques de la loi montagne ?*

- *Quel regard portez-vous sur le bilan de ces mesures ?*

Par ailleurs, la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a procédé à une actualisation des dispositions de la loi montagne afin de tenir compte, notamment, de la décentralisation et de la diversité des territoires montagnards.

- *Quel regard portez-vous sur cette actualisation : vous paraît-elle pertinente ? Suffisante ? À compléter ?*

- *Sur quels points ? (exemple : les risques naturels)*

TITRE Ier DISPOSITIONS GENERALES

CHAPITRE IER - « DÉLIMITATION DE LA ZONE DE MONTAGNE ET DES MASSIFS »

La délimitation des zones de montagne repose sur des critères de relief qui impactent la productivité des terres agricoles. Or les mesures édictées par la loi portent pour l'essentiel sur des domaines non agricoles.

- Quel regard portez-vous sur la cohérence de cette construction législative ?

La délimitation des zones de montagne tient compte de la rudesse d'un climat froid à hivers rigoureux constituant un handicap pour l'ensemble des activités économiques, en particulier pour les activités agricoles et forestières. Or le réchauffement climatique déjà constaté inquiète les stations de moyenne montagne (1 mois de neige au sol en moins) mais tempère le handicap de productivité agricole. Par ailleurs, la population active agricole ne représente plus que 6 % de la population totale.

- Que pensez-vous de ces évolutions constatées depuis 1985 et de leurs conséquences sur la cohérence de la loi ?

Dans le débat en cours sur l'avenir de la politique de cohésion territoriale européenne après 2013, il semble assez communément admis que les spécificités géographiques ne constituent pas forcément des handicaps et n'appellent pas automatiquement des fonds supplémentaires.

- Quel est votre sentiment sur ce débat, et son incidence sur le bilan de la loi montagne ?

CHAPITRE II - « DES INSTITUTIONS SPÉCIFIQUES À LA MONTAGNE »

La loi montagne consacre des institutions spécifiques, où les élus sont fortement représentés, en charge de l'aménagement, du développement et de la protection de la montagne, investies de pouvoirs de proposition et de consultation et d'information, chargées tant au niveau national que local, de définir des objectifs et des actions jugées souhaitables, de faciliter la coordination des actions publiques : conseil national de la montagne, les comités de massifs et, depuis 2005, « ententes de massif ».

Implicite, la DATAR, est la cheville ouvrière et coordinatrice du système (dont la force est à la fois sans doute sa fragilité : l'incertitude de son positionnement institutionnel).

- *Que pensez-vous du rôle joué au cours des 25 années par ces institutions ?*

- *Quel a été notamment l'apport des ententes ?*

- *Les pensez-vous adaptées à la situation actuelle (évolution de l'équilibre Etat-CL, gestion des fonds européens, modalités de la coopération transfrontière) ?*

- *Y a t il selon vous un véritable pilotage de la politique de la montagne ? Pour le moins, la loi a-t-elle permis une coordination des acteurs ?*

Annexe 4

<p>- Pour chacun des commissariats de massifs :</p> <ul style="list-style-type: none">➤ <i>stratégies ?</i>➤ <i>type d'action ?</i>➤ <i>moyens ?</i>➤ <i>problèmes rencontrés ?</i>➤ <i>perspectives ?</i>	<p><u>stratégies</u></p> <p><u>type d'action</u></p> <p><u>moyens</u></p> <p><u>problèmes rencontrés</u></p> <p><u>perspectives</u></p>
<p>- <i>Rôle du préfet coordonnateur de massif ?</i> <i>(relations avec comité, autres préfets, CR ?)</i></p>	
<p>La Loi montagne, dans beaucoup de domaine, a donné un pouvoir important aux communes. Depuis, les intercommunalités sont montés en puissance :</p>	
<p>- <i>Faudrait-il reporter certaines dispositions de la loi montagne au compte des intercommunalités ?</i></p>	

TITRE II - DU DROIT A LA PRISE EN COMPTE DES DIFFERENCES ET A LA SOLIDARITE NATIONALE

La Loi montagne consacre le principe de la spécificité montagnarde et prévoit diverses modalités de sa prise en compte. Quel en est le bilan ?

- Bilan de la prise en compte de la spécificité montagnarde :

➤ *dans les dispositions de portée générale :
non ? oui ?
lesquelles ?*

➤ *dans les prescriptions et procédures techniques
(sur proposition des comités d'allègement) ?*

➤ *quant à l'amélioration de l'organisation des SP ?*

➤ *dans la mise en œuvre de crédits d'Etat affectés à des
investissements dans le domaine du bâtiment ?*

➤ *dans les programmes des établissements d'enseignement ?*

➤ *dans les domaines des télécom et du carburant ?*

Annexe 4

- <u>Bilan de la planification :</u>	
➤ portée des dispositions dès lors que la compétence économique est désormais largement passée aux régions	
➤ insertion de la dimension montagne dans les plans régionaux, les conventions et schémas interrégionaux : <ul style="list-style-type: none"> ▪ réalité ? ▪ initiative ? ▪ portée ? ▪ coordination ? 	
➤ existence ou non d'éventuels schémas d'organisation et d'implantation des services publics	

- <u>bilan du Développement économique et social :</u>	
➤ quid des GIP ? (nombre, réalisations et résultats, échecs...)	

D'autres éléments non négligeables de solidarité nationale sont extérieurs à la loi montagne, figurant notamment au <u>code général des collectivités territoriales au titre des dotations.</u>	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ quel bilan tiré de ces majorations de dotations financières : évolution des montants ? ➤ pertinence des dispositions ? ➤ effets ? 	

Annexe 4

D'autres éléments non négligeables de solidarité nationale sont extérieurs à la loi montagne, comme les <u>Zones de revitalisation rurale</u> .	
- <i>Nombre de communes classées en zone de montagne ?</i>	
- <i>Nombre de communes classées en zone de revitalisation rurale ?</i>	
- <i>Appréciation</i>	

TITRE III - DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL EN MONTAGNE

CHAPITRE IER « DU DÉVELOPPEMENT DES ACTIVITÉS AGRICOLES, PASTORALES ET FORESTIÈRES »

Le Gouvernement doit s'attacher notamment à « faciliter, en tant que de besoin, la pluriactivité par la complémentarité des activités économiques ». Or on constate un déclin de cette pluriactivité des agriculteurs.

Comment s'explique selon vous le déclin de la pluriactivité agricole ?

Dans le même ordre d'idée, on constate un déclin de la diversification économique des exploitations agricoles (au sens transformation et vente directe des produits agricoles par exemple).

Comment expliquez-vous le déclin de la diversification économique des exploitations agricoles ?

Section I « de l'aménagement foncier »

Ces articles initialement consacrés à l'action des SAFER et au remembrement-aménagement ont été actualisés en 2005, les procédures peu usitées étant supprimées.

Avez-vous connaissance de difficultés d'application de ces dispositions (initiales ou actualisées) relatives à l'aménagement foncier ?

Section II « de la mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous-exploitées »

Ces dispositions, même actualisées par la loi relative au développement des territoires ruraux de 2005, ne semblent pas connaître une application concrète de grande envergure.

Partagez-vous ce point de vue ? Comment s'explique cette situation ?

Section III « de l'aménagement et de la gestion agricole, pastorale et forestière »

L'activité pastorale est encadrée par la législation qui a créée des outils de gestion des espaces pastoraux : associations foncières pastorales, groupements pastoraux, conventions pluriannuelles de pâturage.

Quel regard portez vous sur l'application de ces dispositions en particulier des améliorations apportées par la loi relative au développement des territoires ruraux (conventions sur ans, simplifications en matière d'arrêtés préfectoraux, droit de passage sur fonds en état d'abandon...)

Section IV « du développement des produits agricoles et de qualité »

Le dispositif de la dénomination « montagne » des produits issus de ces territoires, jugée en 1997 non conforme au droit communautaire, a bénéficié d'adaptations successives.

A l'heure actuelle, la situation s'est elle d'après vous stabilisée ? est-elle satisfaisante ? conforme aux intentions initiales ?

Section V « dispositions diverses »
--

Pâturage en forêt	
--------------------------	--

<i>A votre connaissance les possibilités ouvertes par la loi montagne et la loi sur le développement des territoires ruraux sont-elles maintenant couramment utilisées ?</i>	
--	--

Servitude de passage pour les eaux d'irrigation	
--	--

<i>Avez-vous connaissance de difficultés d'application ?</i>	
--	--

Plans de chasse	
------------------------	--

<i>Avez-vous connaissance de difficultés d'application ?</i>	
--	--

recours à une coopérative d'utilisation du matériel agricole (CUMA) pour la réalisation de travaux d'aménagement	
---	--

<i>La possibilité d'avoir recours à une coopérative d'utilisation du matériel agricole (CUMA) pour la réalisation de travaux d'aménagement rural vous paraît-elle avoir mis en difficulté l'activité des entrepreneurs agricoles ?</i>	
--	--

CHAPITRE II « DE L'ORGANISATION ET DE LA PROMOTION DES ACTIVITÉS TOURISTIQUES »

Section I « de l'aménagement touristique en montagne »

Le principe de convention avec les opérateurs touristiques a été appliqué pour les remontées mécaniques mais beaucoup moins pour les autres types d'opération (les hébergements) : en particulier, le souci de pouvoir assurer la banalisation des lits n'a pu être assuré par ces conventions. Même quand elles ont été signées, les réalités économiques ont toujours été plus fortes que ces engagements...

Le conventionnement obligatoire avec les opérateurs touristiques, s'est-il réalisé ? Qu'en pensez-vous ?

La distinction entre les remontées mécaniques et les périmètres de transports urbains était nécessaire : aujourd'hui se pose la question des transports par autocar (navettes) organisés par des communes ou des sociétés de remontées mécaniques. En outre dans le même domaine on peut regretter la difficulté qu'il y a à mettre en place « un périmètre de transport urbain » dans les sites touristiques : le seuil de population à prendre en compte repose sur la population permanente, pourtant une telle disposition autorise l'utilisation de bus urbains (transports de voyageurs debout) moins coûteux et de percevoir le versement transport (taxe additionnelle à la TP). Beaucoup de sites touristiques semblent aujourd'hui dans l'illégalité au regard de ces dispositions.

adéquation des seuils ?

La confusion et une réglementation complexe entre l'organisation des remontées mécaniques et les transports urbains ou interurbains sont-elles confirmées par les communes et les acteurs ?

interférences avec la législation sur les transports urbains mais oubli des transports routiers ?

Possibilité de prélever le versement transport ?

Annexe 4

Les communes ont obtenu de par la Loi le contrôle des remontées mécaniques sur leur territoire : les années 80 étaient des années de développement du ski alpin. Aujourd'hui il est admis que la gestion des remontées mécaniques est le maillon le plus vulnérable aux aléas (climatiques, sociaux,...) de la chaîne économique des sports d'hiver.

Certaines communes recherchent à transférer cette activité à des sociétés privées ou parapubliques spécialisées, d'autres n'ont pas d'autres choix que de les gérer en régie et d'absorber directement les déficits.

<i>Dispose-t-on d'éléments chiffrés sur l'importance de ces déficits et les tendances ?</i>	
<i>Ne faudrait-il pas reporter une part des déficits d'exploitation (et des travaux de démontage éventuels) sur d'autres acteurs plus protégés des aléas ? (Aménageurs, gestionnaires d'hébergement...)</i>	

Les modalités d'exécution du service ont évolué : les régies communales et intercommunales sont moins nombreuses et des sociétés d'envergure régionale puis nationale se sont implantées. Le principe du conventionnement a été généralisé et a permis un meilleur contrôle par les collectivités des intervenants : comme pour d'autres DSP, des difficultés apparaissent régulièrement en fin de convention par exemple quand les sociétés titulaires renoncent aux investissements voire à l'entretien dans la crainte de ne pas obtenir le renouvellement de leur mandat.

<i>Le conventionnement du service de remontée mécanique est-il pertinent dans sa forme actuelle ?</i>	
---	--

Les dispositions intégrées au code de l'urbanisme sur les remontées mécaniques et l'aménagement du domaine skiable (article 49) ont été mises en œuvre : elles ne semblent pas contestées (*à vérifier*).

Se pose parfois comme en matière de permis de construire la question de la qualification des services instructeurs que ce soit un service propre de la commune ou le service de l'Etat mis à disposition (DTT depuis la dernière réorganisation et en particulier après la fermeture des subdivisions des DDE). Il reste des situations de superposition de législation : passage d'une commission de sécurité si une gare d'arrivée ou de départ fermée relève de la législation des ERP, sécurité du domaine et des pistes ouvertes suite à la réalisation d'une remontée mécanique,...

Annexe 4

<i>Les modalités d'autorisation des remontées mécaniques (autorisation d'exécution des travaux puis de mettre en exploitation) par l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme sont-elles efficaces, pertinentes ?</i>	
--	--

Il a été possible d'établir des servitudes de passage pour les pistes de ski : la question, très conflictuelle au moment de la rédaction de la Loi, l'est moins aujourd'hui, les domaines skiables n'étant étendus que marginalement et dans des secteurs d'altitude où les conflits sont moindres.	
<i>Les servitudes sur les propriétés privées pour les passages à des fins de loisirs, sont elles utiles et nécessaires ?</i>	
<i>La possibilité d'indemnisation a-t-elle été utilisée ?</i>	

CHAPITRE III « DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT EN ZONE MONTAGNE »

L'existence en zone de montagne d'un équipement commercial, d'un artisanat de services et d'une assistance médicale répondant aux besoins courants des populations et contribuant au maintien de la vie locale est d'intérêt général. L'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics, dans la limite de leurs compétences respectives, prennent en compte la réalisation de cet objectif dans le cadre des actions qu'ils conduisent en matière de développement économique et social. Cette prise en compte peut, notamment en cas de carence ou de défaillance de l'initiative privée, porter sur : le maintien, sur l'ensemble du territoire montagnard, d'un réseau commercial de proximité compatible avec la transformation de l'appareil commercial de la nation ; l'amélioration des conditions d'exercice des activités commerciales et artisanales de services en milieu rural de montagne en favorisant l'évolution et la modernisation.

Annexe 4

Quels bilans ont été tirés ? Quels chiffres disponibles pour mesurer les évolutions ?

Le Gouvernement devait présenter chaque année au Conseil national de la montagne et aux comités de massif un rapport rendant compte des mesures prises par l'Etat en faveur des commerçants et des artisans installés en zone de montagne.

Quid de ce rapport annuel ? Déclinaison infra ?

Les modalités d'exécution du service ont évolué : les régies communales et inter-communales sont moins nombreuses et des sociétés d'envergure régionale puis nationale se sont implantées. Le principe du conventionnement a été généralisé et a permis un meilleur contrôle par les collectivités des intervenants : comme pour d'autres DSP, des difficultés apparaissent régulièrement en fin de convention par exemple quand les sociétés titulaires renoncent aux investissements voire à l'entretien dans la crainte de ne pas obtenir le renouvellement de leur mandat.

Le conventionnement du service de remontée mécanique est-il pertinent dans sa forme actuelle ?

CHAPITRE IV « DE LA PLURIACTIVITÉ ET DU TRAVAIL SAISONNIER »

Les dispositions législatives actuelles permettent elles selon vous le développement de la pluriactivité en zone montagne

Quelles évolutions dans la stabilisation du travail saisonnier ?

<p>CHAPITRE V « DE LA GESTION DES SECTIONS DE COMMUNE ET DES BIENS INDIVIS ENTRE COMMUNES » (ARTICLES 65 À 69)</p>

<p><i>La réforme des sections de communes et biens indivis a-t-elle porté ses fruits ?</i></p>	
<p><i>Dispose-t-on d'éléments de bilan quant aux hectares en situation d'inculture dont la loi aurait permis la mise en valeur ? au nombre de commissions syndicales en état de fonctionnement avant 85 et aujourd'hui ?</i></p>	
<p><i>Ces mesures étaient elles suffisantes ? Les communes disposent-elles des capacités juridiques leur permettant de maîtriser le développement de l'ensemble de leur territoire ? l'existence de section /biens indivis est elle ou non un obstacle ?</i></p>	

TITRE IV DE L'AMENAGEMENT ET DE LA PROTECTION DE L'ESPACE MONTAGNARD

CHAPITRE IER « DES RÈGLES D'URBANISME DANS LES ZONES DE MONTAGNE »

Section I « Principes d'aménagement et de protection en zone montagne »

La commission communale d'aménagement foncier prévue aux articles 70 et 71 semble répondre à des difficultés isolées pour certaines communes : cette question représente-t-elle encore une difficulté pour certaines communes (de la zone montagne) ?

Quel est la pertinence de dispositions particulières du code de l'urbanisme s'appliquant à la zone montagne ?

Y a-t-il encore un enjeu pour préserver les terres nécessaires à l'agriculture par un article de Loi ?

Comment comprenez-vous les « grands équilibres » évoqués dans la Loi ?

Le « patrimoine montagnard » (ou l'authenticité) a-t-il été préservé jusqu'à aujourd'hui ? Qu'est-ce qui a contribué à sa protection ?

Annexe 4

<i>Est-ce que les constructions neuves se sont faites en continuité des urbanisations existantes et est-ce souhaitable et reconnu par tous ?</i>	
<i>Les collectivités locales ont-elles eu les moyens de défendre leurs intérêts et ceux des communautés qu'elles représentent ?</i>	
<i>Les sites ont-ils été protégés en montagne ?</i>	
<i>Y a-t-il un enjeu particulier pour protéger les rives des lacs de montagne et la Loi a-t-elle permis de le faire ?</i>	
<i>Y a-t-il un problème sur l'insertion de routes nouvelles ?</i>	
<i>Y a-t-il des spécificités de l'environnement ou du patrimoine des massifs justifiant des prescriptions particulières en matière d'urbanisme ?</i>	
Section II « Unités touristiques nouvelles »	
<i>Le principe des autorisations d'UTN est-il pertinent et sert-il à quelque chose aujourd'hui ? Pourrait-on supprimer ce dispositif ?</i>	
<i>(Aux représentants de l'Etat : Le principe de péremption des autorisations est-il appliqué ?)</i>	
<i>Qu'est devenu le dispositif de « plan pluri-annuel de développement touristique (PPDT) » ?</i>	

CHAPITRE II « DES PROTECTIONS PARTICULIÈRES »

<i>L'interdiction des déposes reste-t-elle pertinente ?dès lors notamment que des contournements réguliers semblent plus ou moins tolérés ou ne pas faire l'objet de procédures abouties ?</i>	
<i>La possibilité d'interdire certaines voies à des circulations touristiques a-t-elle été utilisée ?</i>	

CHAPITRE III « DE LA PROTECTION CONTRE LES RISQUES NATURELS EN MONTAGNE »

<i>Les risques en montagne : les dispositifs existants sont-ils adaptés ?</i>	
<i>Y a-t-il une évolution des aléas, des enjeux, de la posture des habitants et des touristes ?</i>	

TITRE V - DE LA VALORISATION DES RESSOURCES SPECIFIQUES DE LA MONTAGNE

CHAPITRE IER « DU FONDS D'INTERVENTION POUR L'AUTODÉVELOPPEMENT EN MONTAGNE »

Les priorités (valorisation des atouts de la montagne par la recherche appliquée, l'expérimentation, l'innovation, l'animation locale et l'assistance technique) et moyens sont-ils encore d'actualité ?

CHAPITRE II « DU FINANCEMENT DU SKI NORDIQUE »

que pensez-vous de la pertinence de cette disposition (fixation d'une redevance pour accès aux pistes), étendue de fait à tous les loisirs de neige non motorisés à l'exception du ski alpin ?

quel est le montant des redevances ainsi perçues ? par massif ? évolution ?

qu'en est-il de l'affectation du produit de cette redevance ? impact ? quelles améliorations apporter ?

les associations départementales,, interdépartementales ou régionales pour la promotion du ski de fond ne peuvent plus percevoir la redevance pour le compte des communes ou EPCI. Quelles en sont les conséquences ?

CHAPITRE III « DE LA CONTRIBUTION DU SKI ALPIN AU DÉVELOPPEMENT DE LA MONTAGNE »	
<i>quel est par massif le montant de la taxe ainsi perçue ?</i>	
<i>quelle en est l'affectation principale ? avec quel impact ? quelles améliorations apporter ?</i>	
CHAPITRE IV « DE L'UTILISATION DES RESSOURCES HYDROÉLECTRIQUES »	
<i>- Pourquoi ne parle-t-on plus aujourd'hui de projets de mini centrales ? Prix de rachat de l'électricité par EDF ? Le cas des énergies renouvelables recherchées actuellement (éolien, solaire, photovoltaïque) n'est pas traité ?</i>	
<i>- Y a-t-il une situation particulière en montagne quant à l'installation et l'utilisation des énergies renouvelables ?</i>	
CHAPITRE V « DES PARCS NATIONAUX ET DES PARCS NATURELS RÉGIONAUX EN MONTAGNE ET DISPOSITIONS DIVERSES »	
<i>Comment jugez-vous la posture et les actions des parcs nationaux en montagne ?</i>	
<i>Comment jugez-vous l'action des parcs naturels régionaux en montagne ?</i>	
<i>Les espaces protégés contribuent-ils à l'activité économique ?</i>	
<i>Quid du développement de la climathérapie ?</i>	

TITRE VI - DES SECOURS AUX PERSONNES ET AUX BIENS

<p><i>Les dispositifs existants sont-ils adaptés aux risques spécifiques en montagne et à leur évolution (quid de la prise en compte de l'évolution de ces risques en fonction des pratiques sportives, de l'afflux massif mais temporaire d'une population non résidente, des impacts climatiques nouveaux..) : exercices de planification (état des plans de prévention des risques naturels et prévisibles, des plans communaux de sauvegarde, pas de « plan orsec montagne » à la différence de ce qui est prévu en mer ?) et moyens disponibles (conséquences de la départementalisation des SDIS, pbs de frontières entre zone de défense et massif ...) ?</i></p>	
<p><i>Qu'en est-t-il du remboursement des frais de secours ? (assurances, modalités, effectivité...)</i></p>	

TITRE VII - DISPOSITIONS PARTICULIERES AUX DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER ET RAPPORT ANNUEL
--

<i>Qu'en est-il de l'application de la loi montagne aux DOM et notamment à la Réunion : institution en charge du sujet ? adaptation ? difficultés particulières ? résultats ? conciliation avec la loi littoral ?</i>	
<i>Inexistence d'un rapport annuel (ainsi que des autres rapports prévus : dans le domaine des carburants (article 17), sur la réception numérique (article 12 de la loi du 17 décembre 2009), sur les mesures prises par l'Etat en faveur des commerçants et des artisans installés en zone de montagne (article 58) : Pourquoi ? travail sous-estimé dans son ampleur ? pas d'institution en charge ? impossible ? conséquences ?</i>	

ANNEXE 5

Bibliographie

Bibliographie

Rapport d'information sur l'application de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, Assemblée Nationale, juillet 1991

Les lois « montagne » et « Littoral », difficultés d'application et propositions de solutions, rapport au Ministre de l'Équipement, des transports et du Tourisme, Jean-Luc MICHAUD, Directeur du Tourisme, 1994

Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement. L'exemple des lois Montagne et Littoral, P.Lascoumes, Revue Française de Science Politique, vol. 45, n°3, 1995

Éléments pour un bilan de la politique de la montagne, Assemblée permanente des chambres d'agriculture et Ministère de l'agriculture, 1996

L'Avenir de la loi montagne, Institut de recherches juridiques et sociales, Actes du colloque de Saillagouse, textes réunis par Jean-Pierre Henry et Philippe Ségur (Presses universitaires de Perpignan), mai 1998

Retour d'expérience sur l'avalanche du 9 février 1999, inspection générale de l'environnement, octobre 2000

Les refuges en montagne en France, Inspection générale du tourisme, 2000

Tourisme et aménagements touristiques – Des objectifs inconciliables?, P.Merlin, La Documentation française, 2001,

Rapport du groupe interministériel sur le pastoralisme; MM. Amoudry, Bedos, Aubert, Tramier. Ministère de l'agriculture, février 2001

La Montagne, DATAR, La Documentation française, 2002

Rapport d'information sur le bilan de la politique de la montagne et en particulier de l'application de la loi du 9 janvier 1985, de son avenir, et de ses nécessaires adaptations, Sénat, octobre 2002

La politique de la montagne en France. Représentations, discours et montagne, Hérodote, n°107, C. Broggio, 2002.

Annexe 5

Rapport de l'instance d'évaluation des politiques de développement rural, Commissariat général du Plan, juin 2003

Rapport d'information sur les améliorations pouvant être apportées au droit applicable dans les zones montagne, Assemblée Nationale, juillet 2003

Quelle France rurale pour 2020 ? Etude prospective de la DATAR, septembre 2003

Livre Blanc des Alpes, décembre 2005

20 ans de loi Montagne, Bilan pour un renouveau de la politique française de la montagne, Comité français de l'Union mondiale pour la nature (UICN), groupe montagne, 2005

La DATAR : quarante ans d'histoire, Revue Française d'Administration Publique, vol. 3, n°119, J.L Bodiguel, 2006

De la station ressource pour le territoire au territoire ressource pour la station. Le cas des stations de moyenne montagne périurbaines de Grenoble, thèse de doctorat de H. François, sous la direction de Pecqueur B., Marcelpoil E., Université Joseph Fourier, UMR PACTE-Territoires, Cemagref Grenoble, UR DTM, Grenoble, 2007

Aménagements touristiques en zone de montagne: des précisions nécessaires... mais insuffisantes ! Actualité Juridique de Droit Administratif, J.F Davignon et G. Mollion, 2007

Les équipements pastoraux dans le massif pyrénéen. Rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées, du Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux, de l'Inspection générale de l'architecture et du patrimoine, de l'Inspection générale de l'environnement, juin 2007

Au-delà du changement climatique, les défis de l'avenir de la montagne, rapport au 23ème congrès de l'association nationale des élus de la montagne, octobre 2007

Projet "Destination France 2020 », rapport de la mission relative à l'offre touristique française, Aline PEYRONNET, Chef du service tourisme commerce artisanat et service à la direction générale de la compétitivité de l'industrie et des services, ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, 2008

Les défis du pastoralisme, échanges d'expériences innovantes pour un développement durable d'avenir en montagne, M. Guitton, C. Levret, R. Delefortrie, Euromontana, mars 2008

Rapport sur le bilan de la politique agricole et forestière en faveur de la montagne, par Pierre Morel--L'Huissier, député de Lozère, juin 2008

Annexe 5

Rapport au conseil national du Tourisme sur le développement touristique et les tensions foncières, Marc Guérin, Emmanuelle Marcelpoil, Gabriel Lecat et Hugues François, septembre 2009

Rapport sur le bilan et les principaux enseignements de la mise en œuvre de la loi relative au développement des territoires ruraux, Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux et Conseil général de l'environnement et du développement durable, novembre 2009

Les politiques de développement des territoires ruraux, Notes et Etudes Economiques n°33, MAAP, novembre 2009

L'apport du « tourisme technologique » : dynamiser les territoires de moyenne montagne en favorisant l'action collective et l'innovation par les acteurs locaux, Christian VICENTY, Chargé de mission, sous-direction du Tourisme, direction générale de la compétitivité de l'industrie et des services, ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

Les versants de la réglementation montagne, Revue Juristourisme, janvier 2010

La réhabilitation de l'immobilier de tourisme en France, rapport conjoint Ecologie, Espace Rural, et Tourisme escalade, février 2010

La filière nordique, présentation au Conseil national de la montagne, Bernard JEAN, Directeur de l'Association nationale des centres et foyers de ski de fond et de montagne (ANCEF) - 2010

Rapport de la mission parlementaire sur la coopération transfrontière confiée par le Premier ministre à M. Etienne Blanc, député de l'Ain, Mme Fabienne Keller, sénatrice du Bas-Rhin, Mme Marie-Thérèse Sanchez Schmid, députée européen, en mission auprès des ministres M. Mercier et P. Lellouche, Juin 2010.

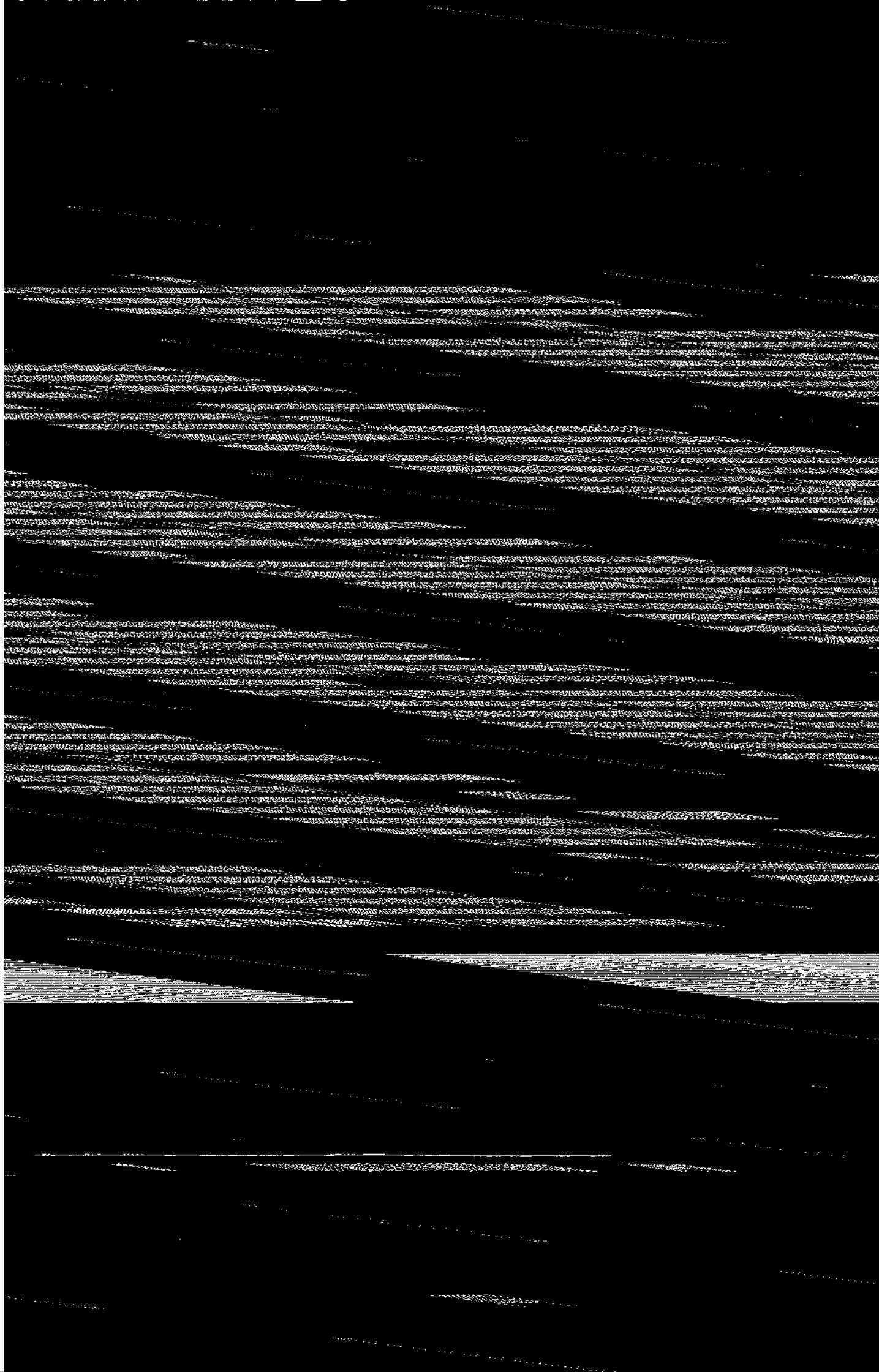
Loi littoral et loi montagne, Guide de jurisprudence commentée, Norbert Calderaro, Edition formation entreprise

ANNEXE 6

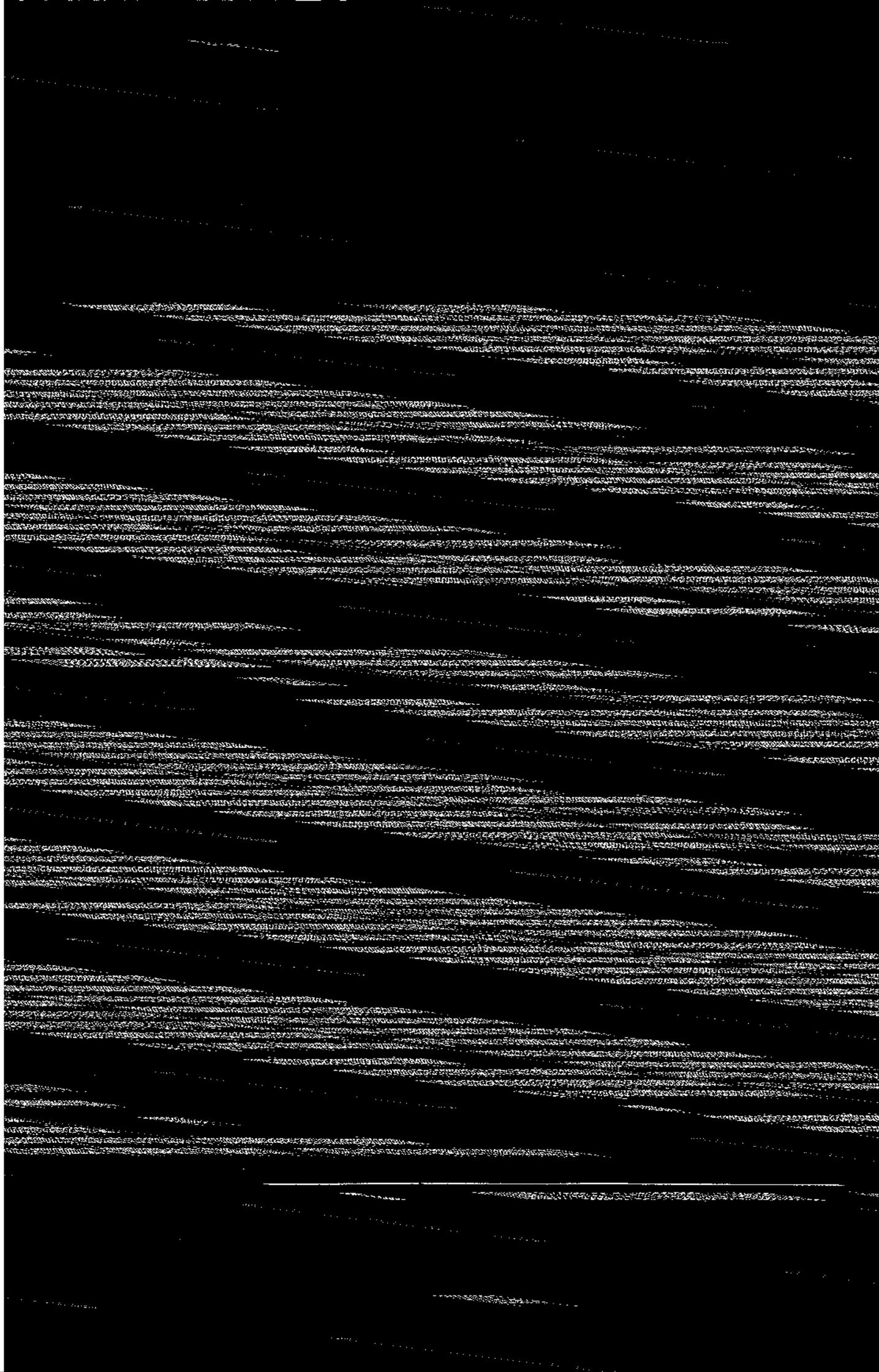
Loi du 9 janvier 1985

relative

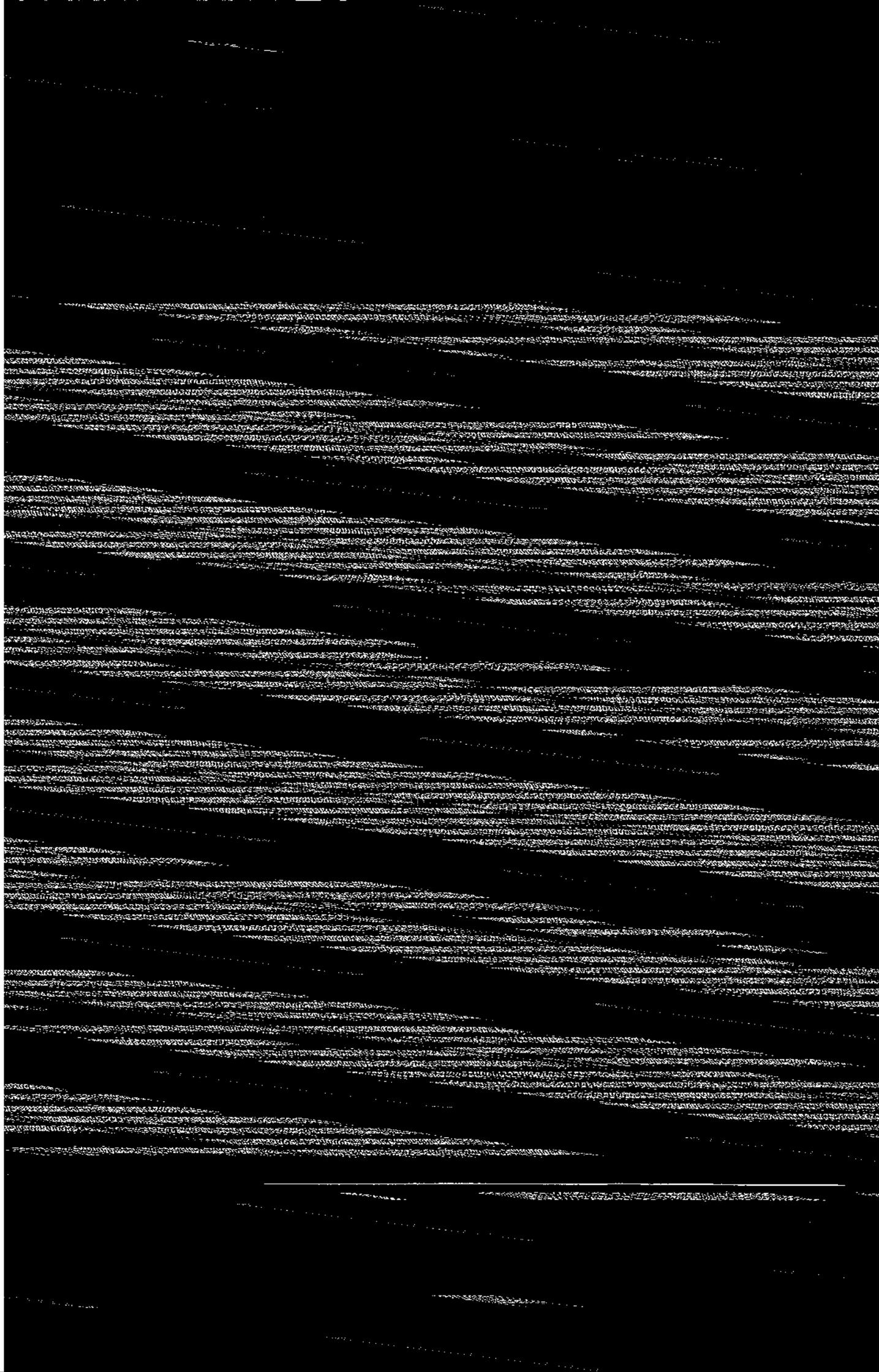
**au développement et à la protection
de la montagne**

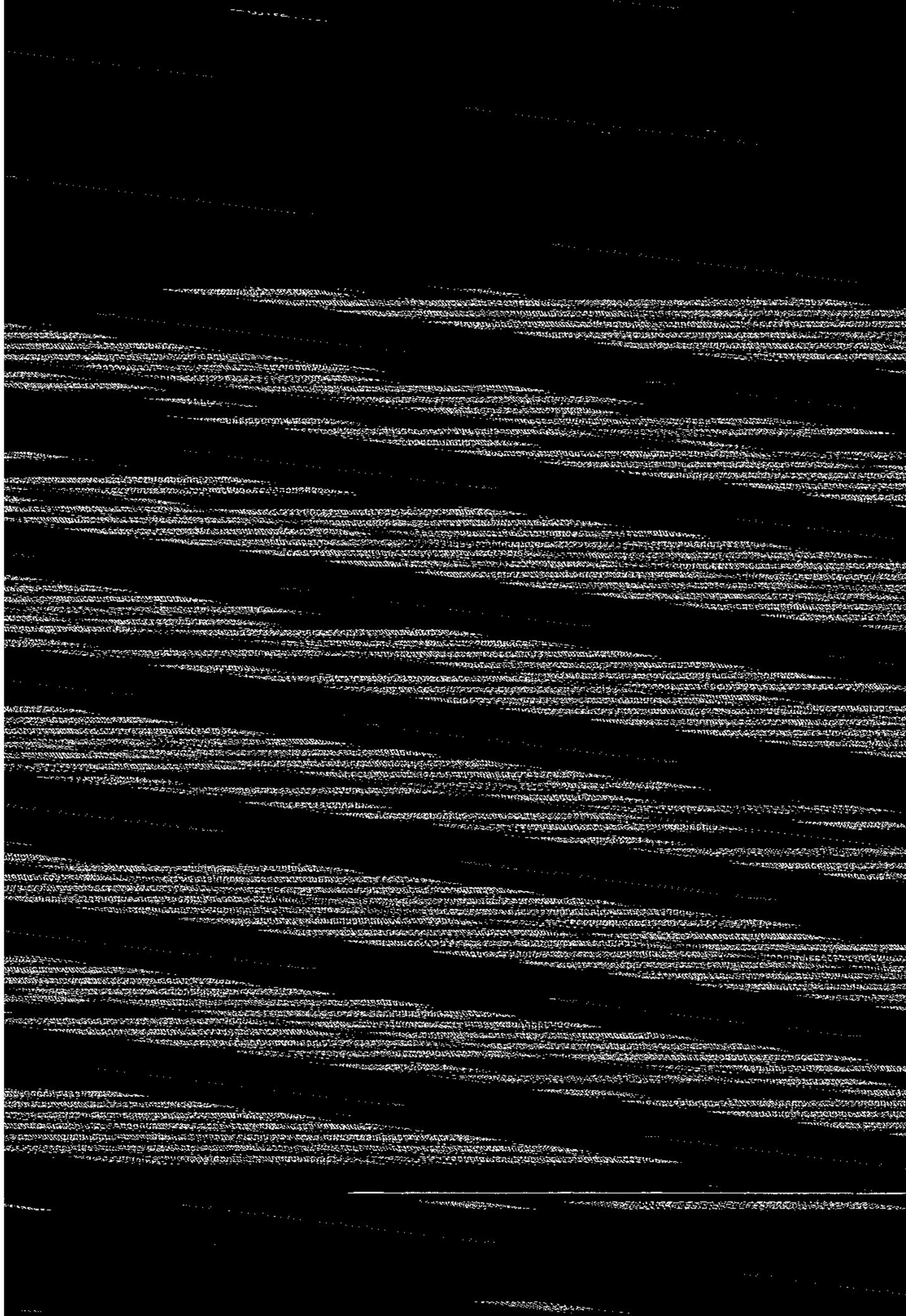


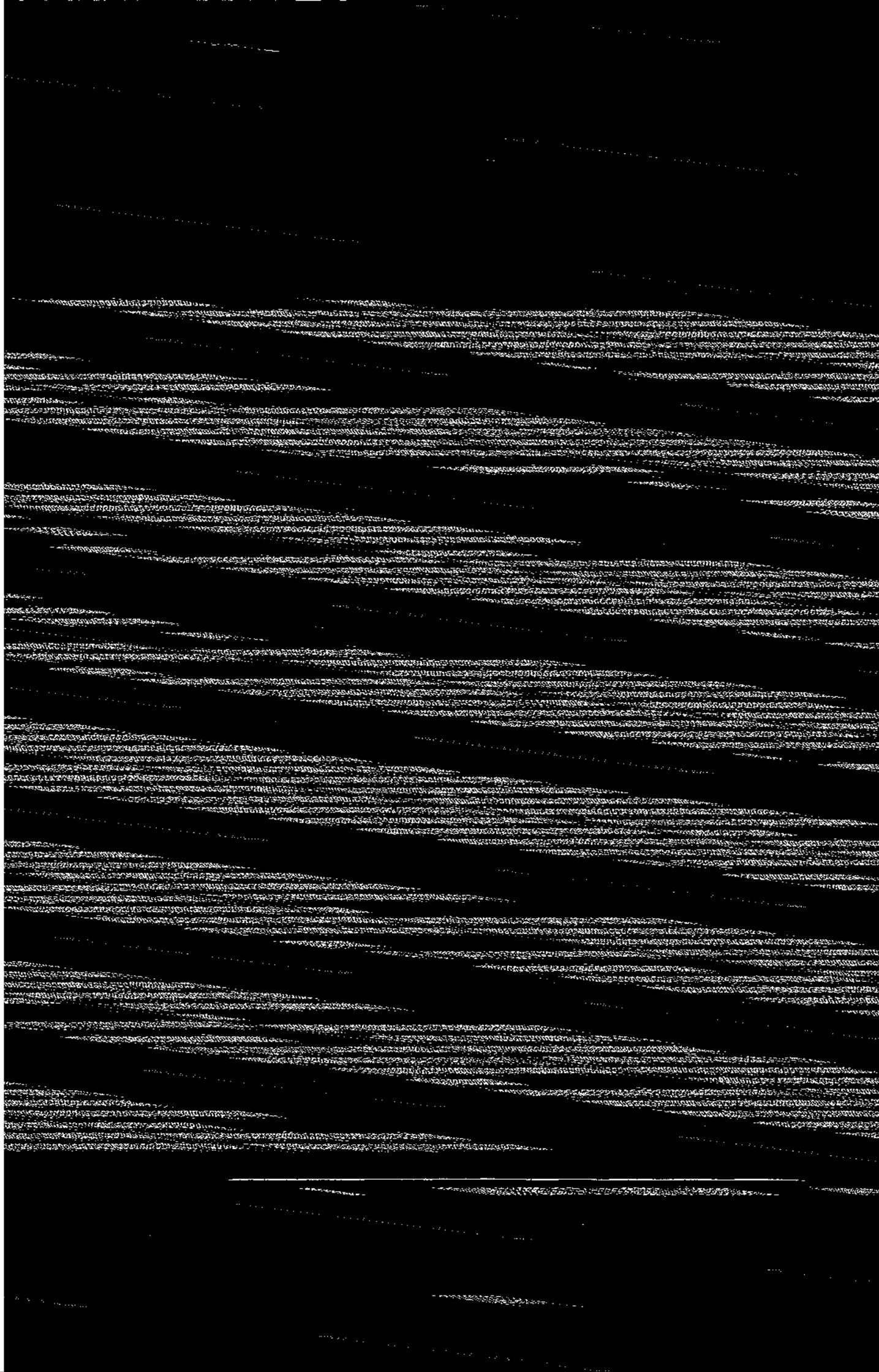




[The page contains approximately 20 lines of text that is almost entirely illegible due to extreme horizontal streaking and noise. The text appears to be a list or series of entries, but no specific words or numbers can be discerned.]

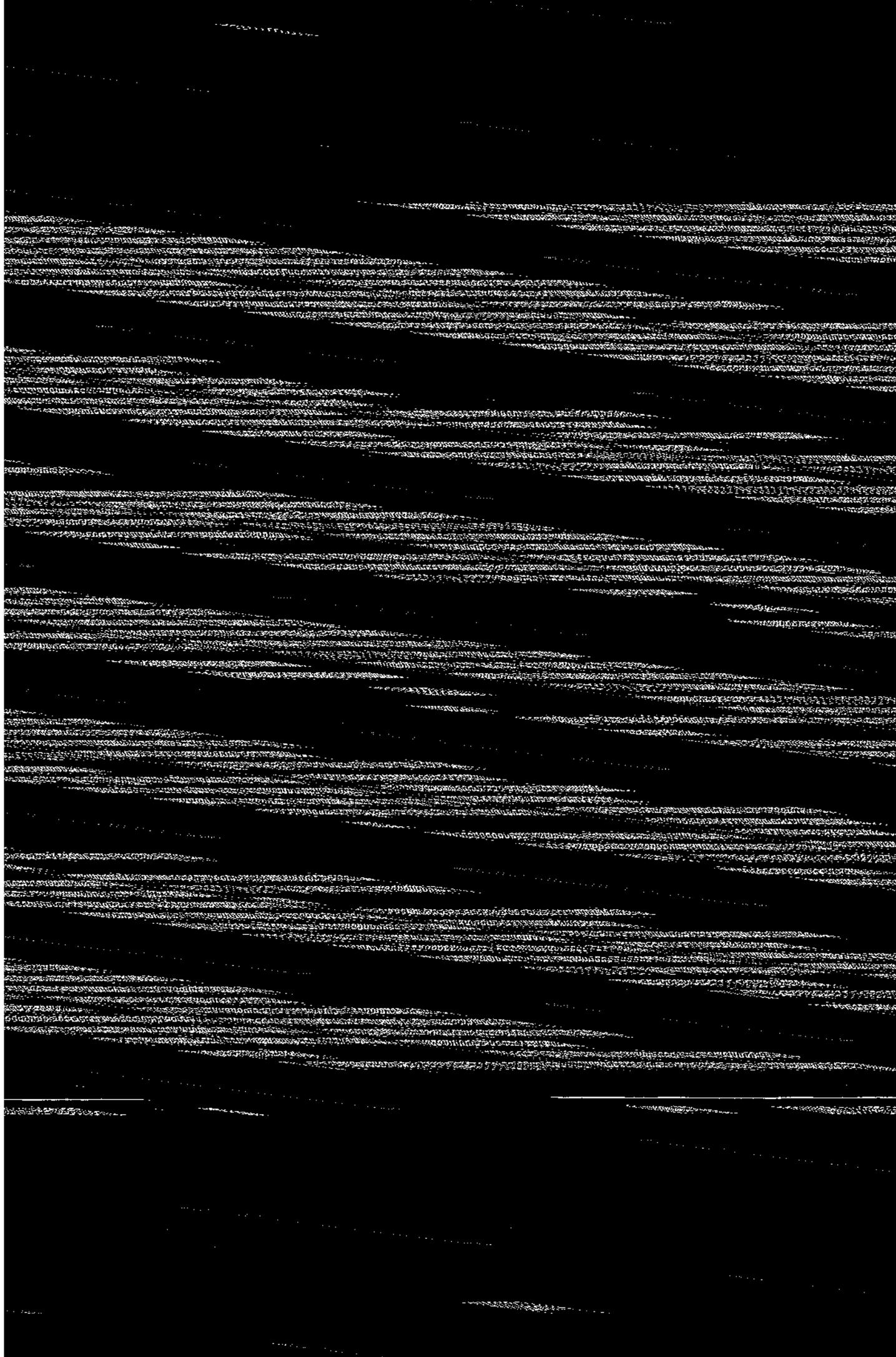




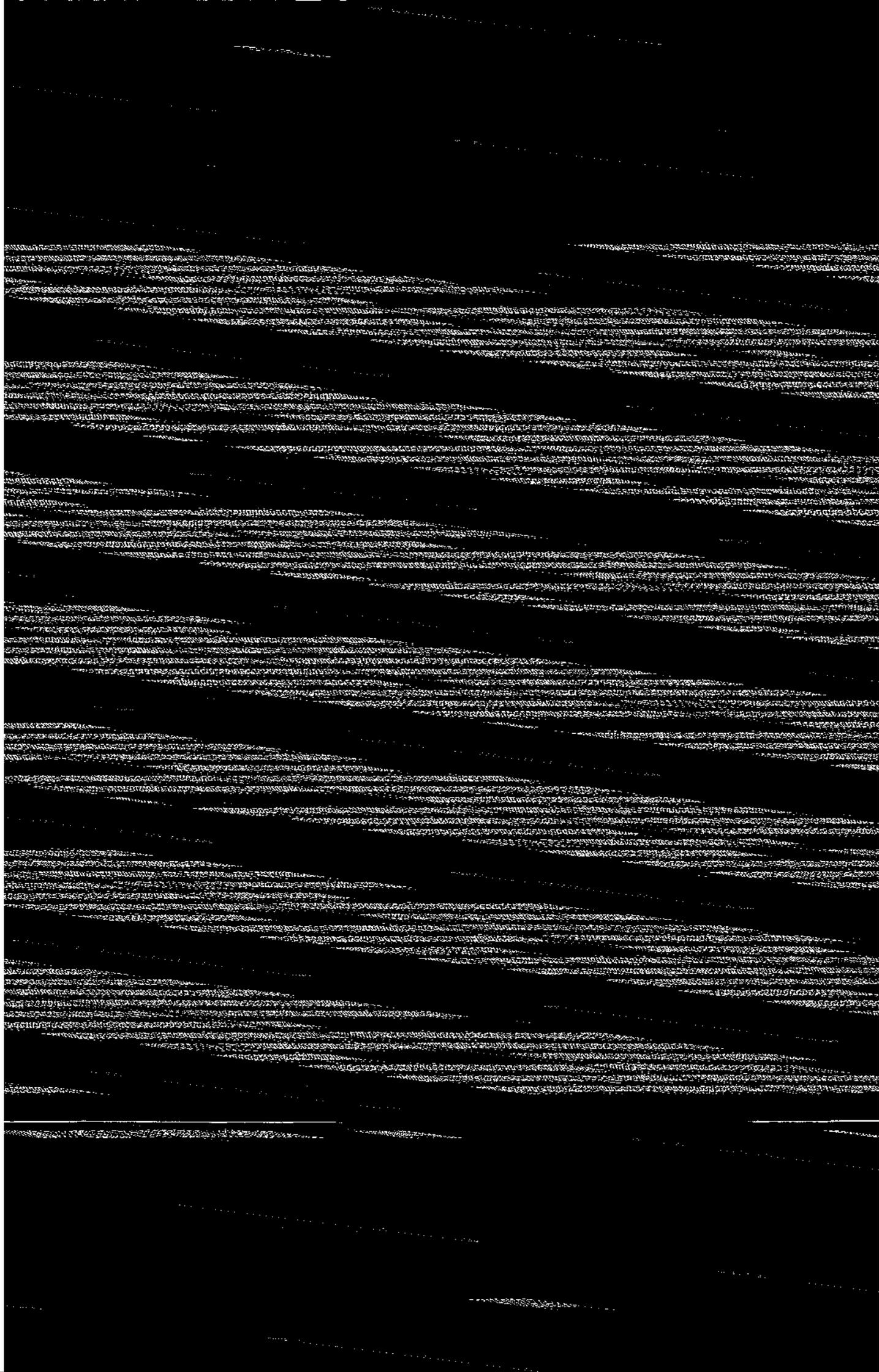






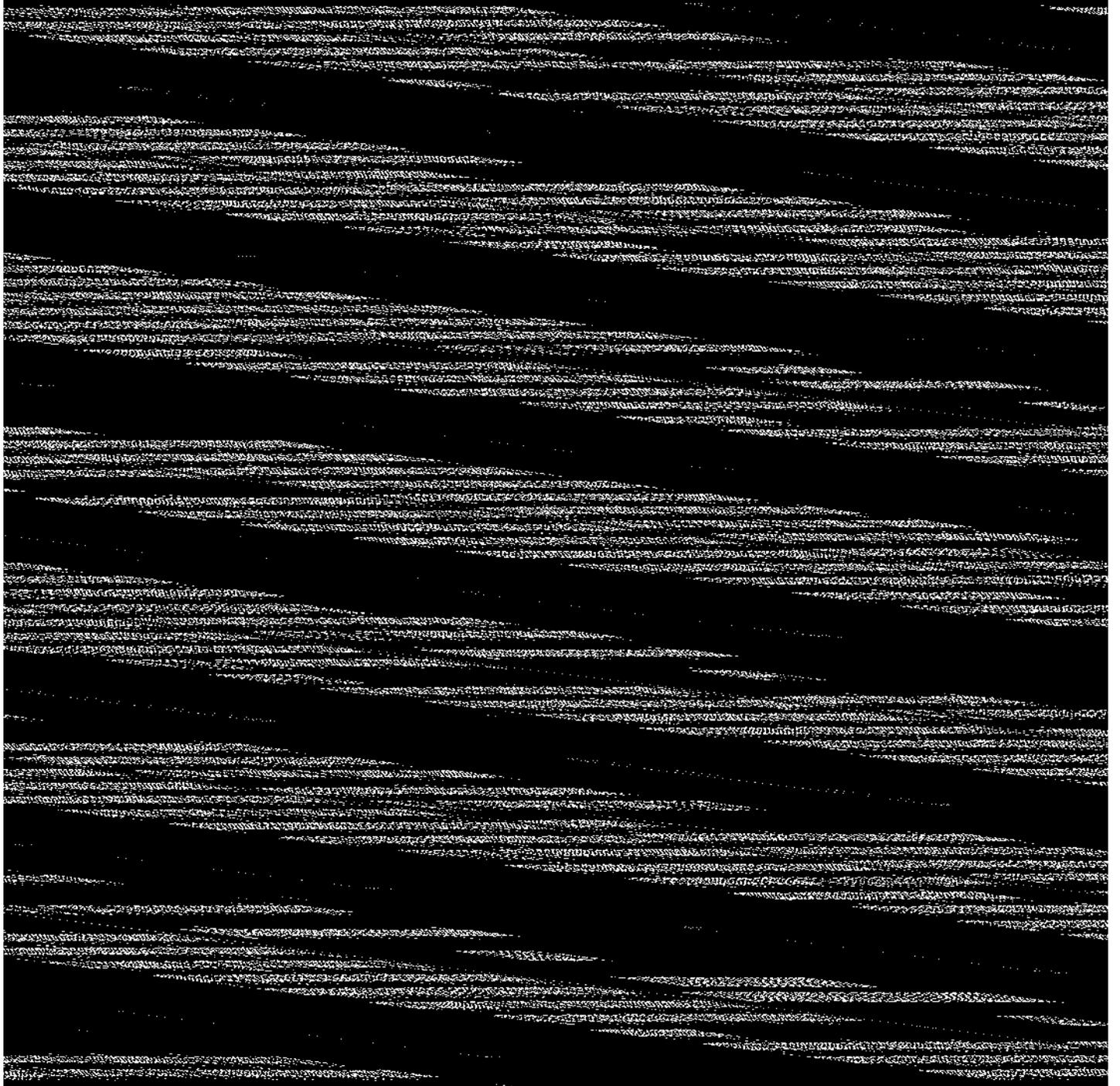


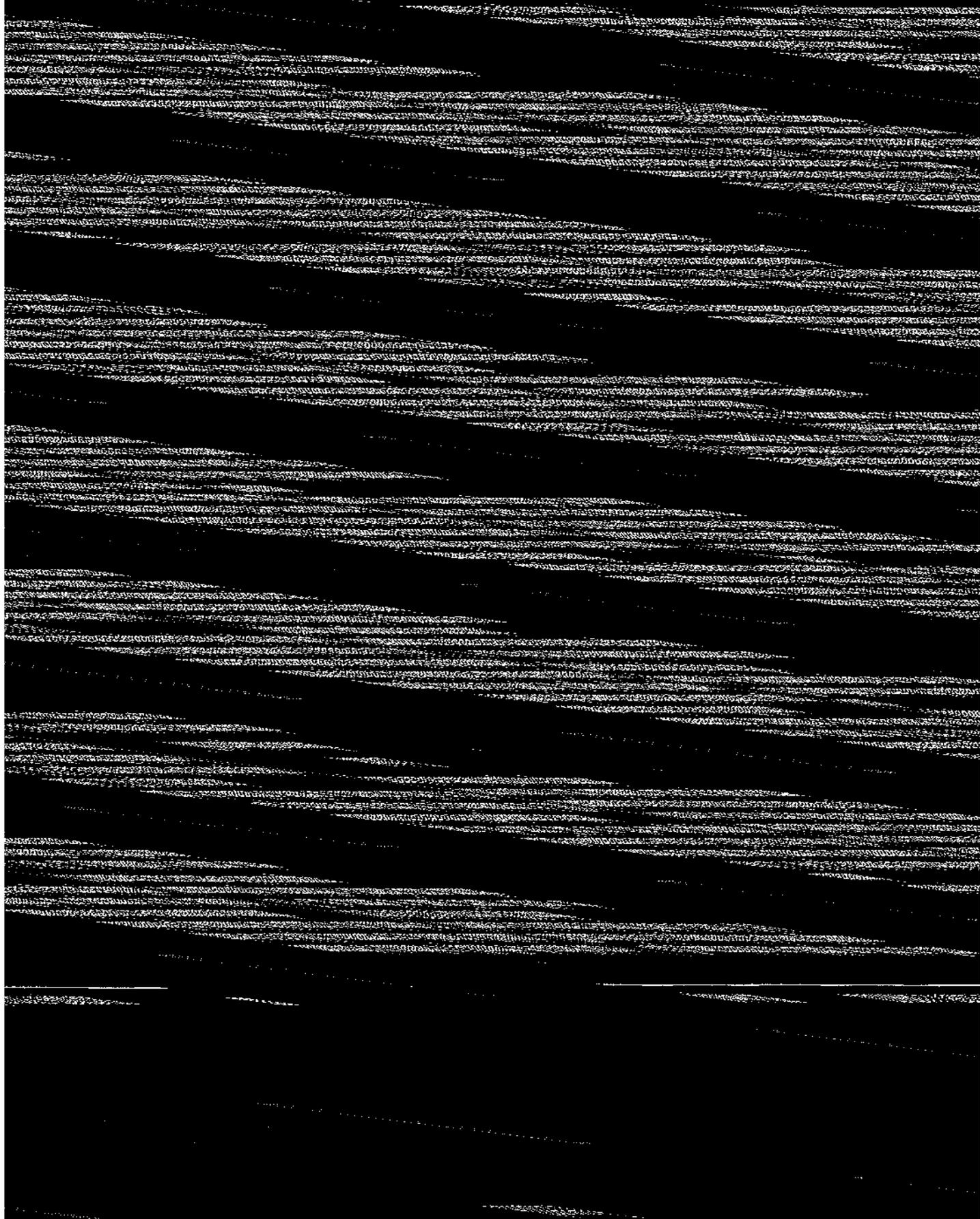


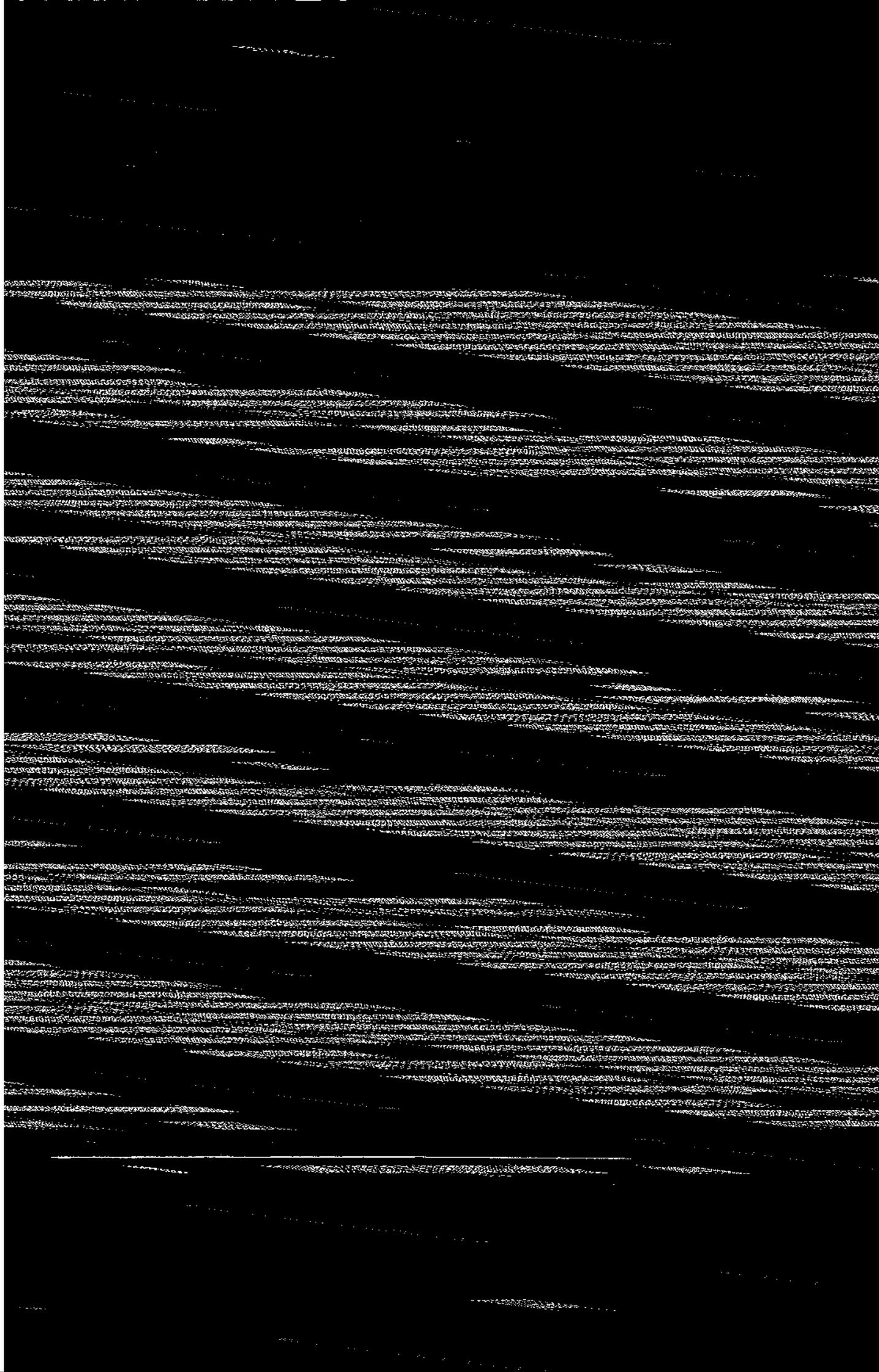


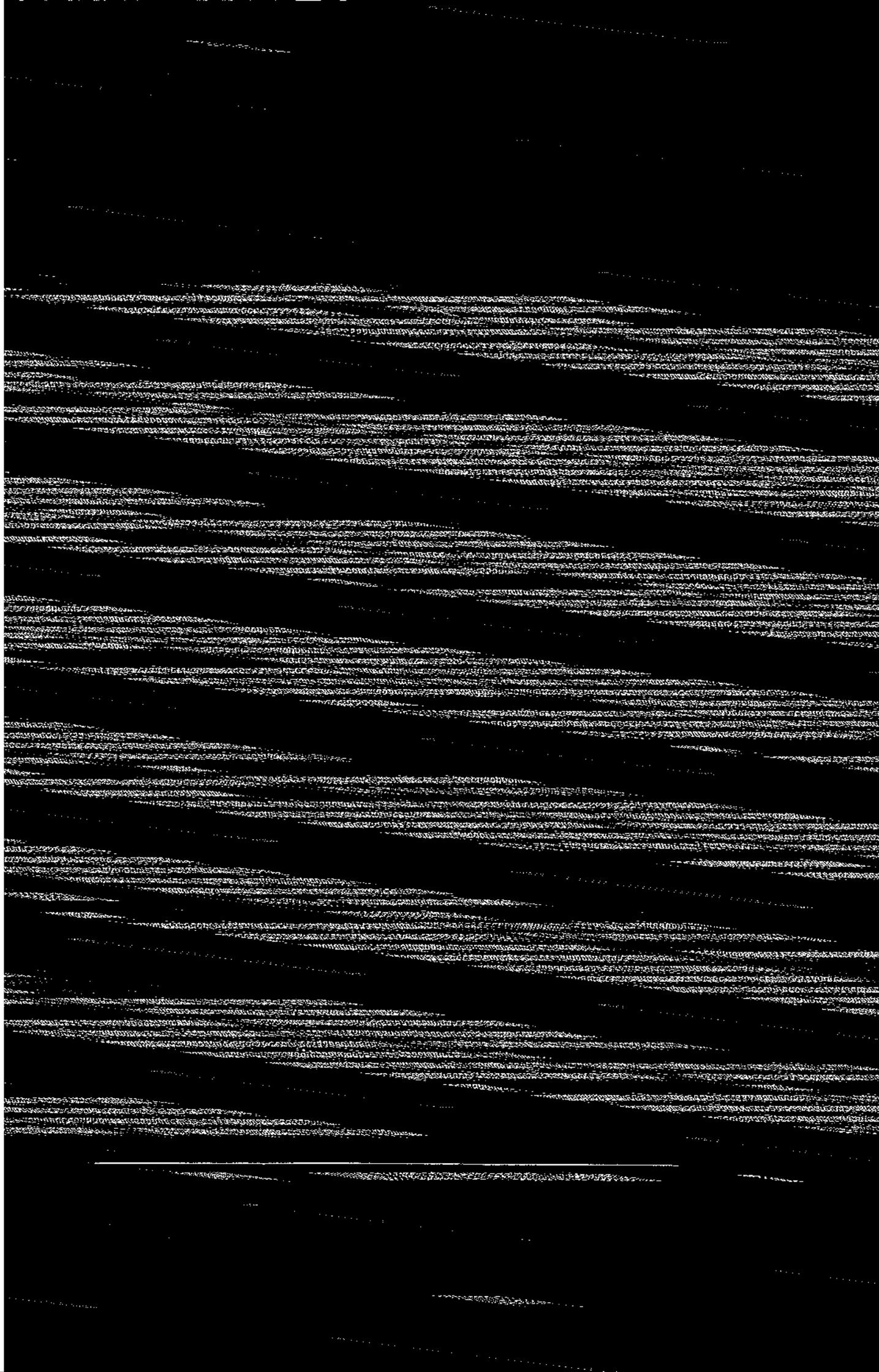
[The text in this section is completely illegible due to extreme horizontal streaking and noise.]

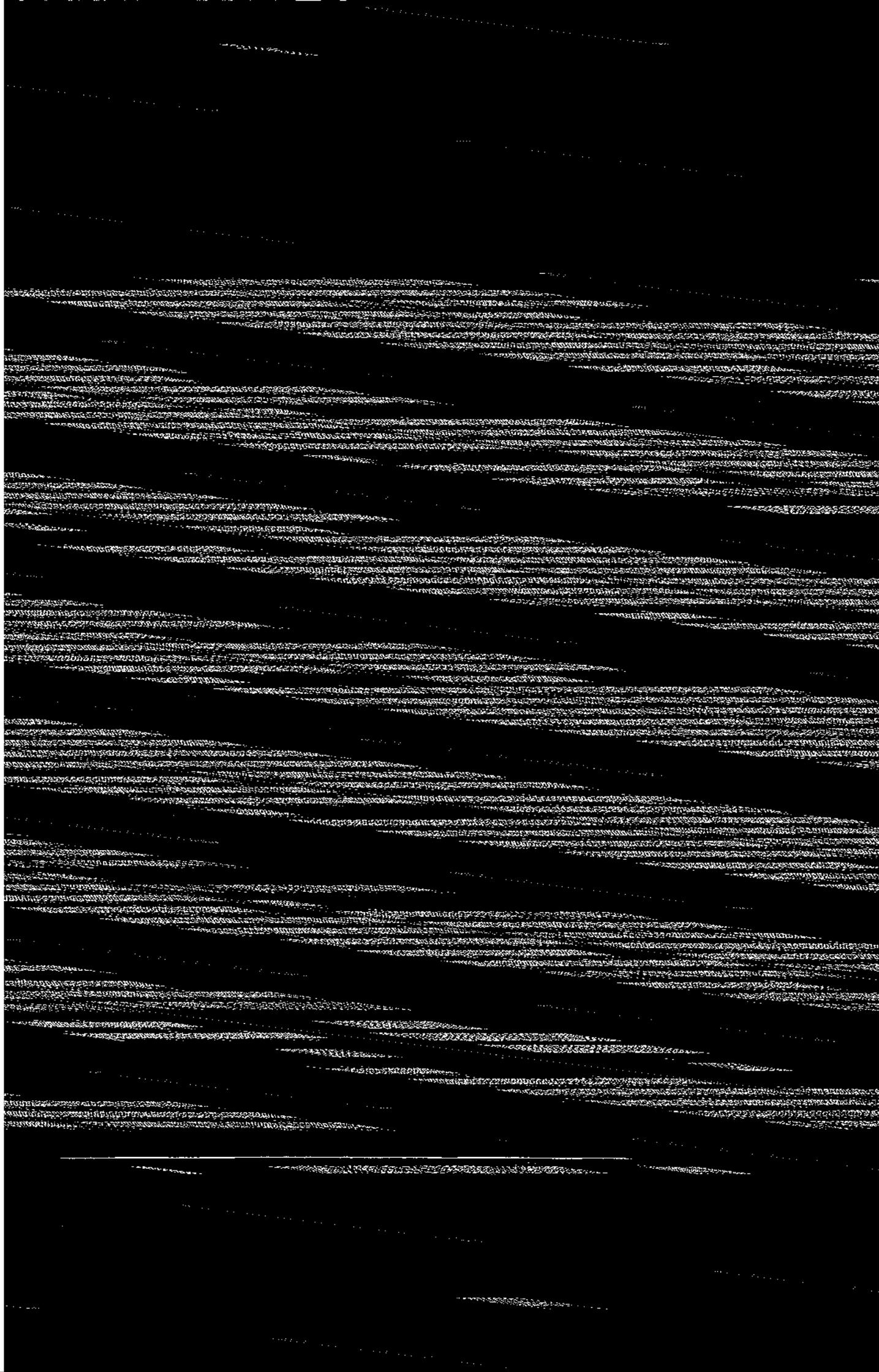
[The text in this section is completely illegible due to extreme horizontal streaking and noise.]



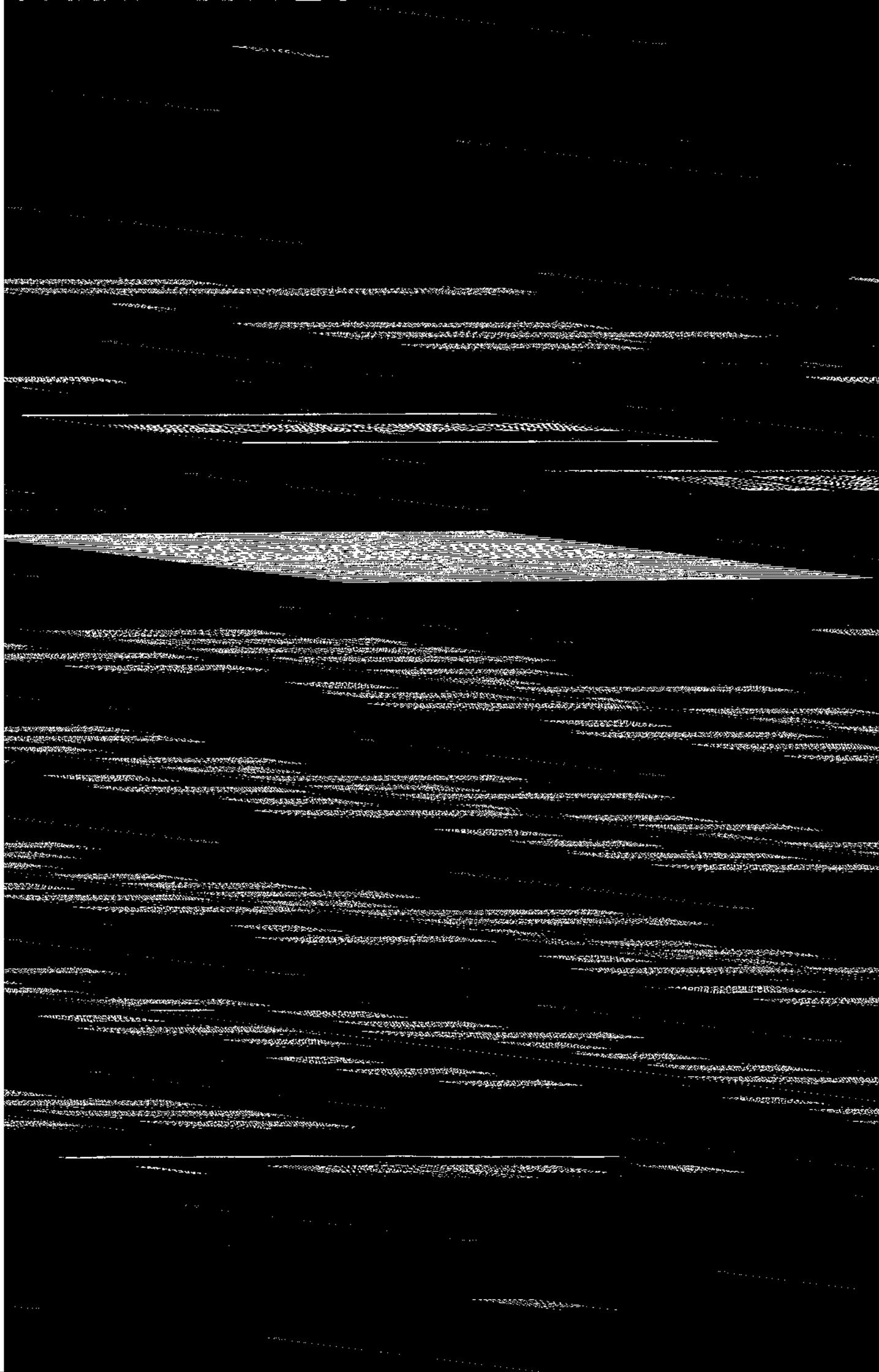












ANNEXE 7

**Recherche du mot « montagne »
dans le titre des lois, décrets et ordonnances
et dans le texte des codes**

Annexe 7

Recherche du mot « montagne » dans le titre des lois, décrets et ordonnances et dans le texte des codes depuis 1990 sur le site Légifrance.gouv.fr

Recherche sur le mot « montagne »	Dans le titre des		
	Lois	Décrets	ordonnances
	4	14	1

Dans le texte des codes

codes	Commerce	Consom- mation	Impôts	Electoral	propriété des personnes publiques	Collectivités Territoriales	Procédure pénale	Education	sport	Rural nouveau	forestier	Monétaire et financier	Santé publique	Sécurité sociale	tourisme	urbanisme	Construction et habitation	Environ- nement	Expropriation pour cause d'utilité publique	route	patrimoine	TOTAL
Articles L	3	1	5	1	2	16		2	9	27	15			2	13	12		10	1		2	121
Articles R	2					9	2	1		13	6	1		3	4	14	2	7		1		65
Décrets										14			1					2				17
Arrêtés									34													34
Articles annexes									5									6				13
TOTAL	5	1	5	1	2	25	4	3	48	54	21	1	1	5	17	26	2	25	1	1	2	250

ANNEXE 8

Les zonages :

**Massif, montagne,
zones de revitalisation rurale**

Les zonages :

massif, montagne, zones de revitalisation rurale

Les délimitations officielles

En France, deux délimitations officielles et administratives des montagnes se superposent. Les zones dites de montagne d'une part (elles relèvent d'une approche sectorielle dédiée en priorité à l'agriculture au titre de la reconnaissance et de la compensation des handicaps naturels) et, d'autre part, des « massifs » institués pour promouvoir l'autodéveloppement des territoires de montagne.

Les « zones de montagne »

Apparue en 1961, la notion de « zone de montagne » est précisée en 1975 par la directive 75/268 du 28 avril 1975 de la Communauté économique européenne sur l'agriculture de montagne et certaines zones défavorisées. Cette directive identifie la zone de montagne, les zones défavorisées et les zones affectées de handicap spécifique dans lesquelles les exploitations agricoles bénéficient de « l'indemnité compensatoire de handicap naturel ».

Les zones défavorisées sont des zones menacées de dépeuplement et dont l'entretien de l'espace naturel est nécessaire. Il s'agit de territoires agricoles homogènes répondant aux caractéristiques suivantes : présence de terres productives, peu aptes à l'intensification, résultats économiques agricoles inférieurs à la moyenne nationale, faible densité d'une population dépendante d'une manière prépondérante de l'agriculture.

Au sein des zones défavorisées une zone dite de piémont a été identifiée, en continuité avec la zone de montagne et présentant des caractères montagneux atténués mais suffisants pour constituer un handicap certain.

(cf. carte n°1 ci-dessous)

Les zones affectées de handicap spécifique sont des zones dans lesquelles le maintien de l'activité agricole est nécessaire afin d'assurer l'entretien de l'espace naturel et le maintien de leur vocation touristique.

La zone de montagne se définit par une limitation importante de l'utilisation des terres et un accroissement important du coût des travaux du fait :

- ◆ soit l'existence, en raison de l'altitude (minimum 700m, sauf pour le massif vosgien à 600m, et les montagnes méditerranéennes à 800m), de conditions climatiques très difficiles qui se traduisent par une période de végétation sensiblement raccourcie ;
- ◆ soit la présence, à une altitude moindre, dans la majeure partie du territoire (au moins 80%), de fortes pentes (supérieure à 20%), telles que la mécanisation ne soit pas possible au nécessite l'utilisation d'un matériel très onéreux ;
- ◆ soit la combinaison de ces deux facteurs (altitude minimale 500 m et pente moyenne de 15%).

Annexe 8

Au sein de la zone montagne, à partir d'une certaine altitude, différente selon les massifs, des communes peuvent être classées en zone dite de haute montagne.

A plusieurs reprises, la délimitation des zones de montagne a été enrichie et complétée. Elle distingue aujourd'hui plusieurs unités géographiques selon l'intensité de leur caractère montagnard (du piémont à la haute-montagne). (cf. carte n°1 ci-dessous)

(cf. carte n°2 ci-dessous)

Les « massifs »

Le massif englobe, non seulement les zones de montagne, mais aussi les zones qui leur sont immédiatement contigües : piémonts, voire plaines si ces dernières assurent la continuité du massif. Cet élargissement prend en compte les interactions et les échanges entre les territoires d'altitude et les plaines, ce qui permet de mettre en place des projets d'aménagement de territoire plus pertinents.

Les massifs, au titre de la loi « montagne » sont au nombre de sept : Vosges, Jura, Alpes, Massif central, Pyrénées, Corse et Réunion.

La notion de massif est une approche uniquement française, permettant d'avoir une entité administrative compétente pour mener à bien la politique de la montagne. Cette notion de massif est à différencier de la notion de montagne.

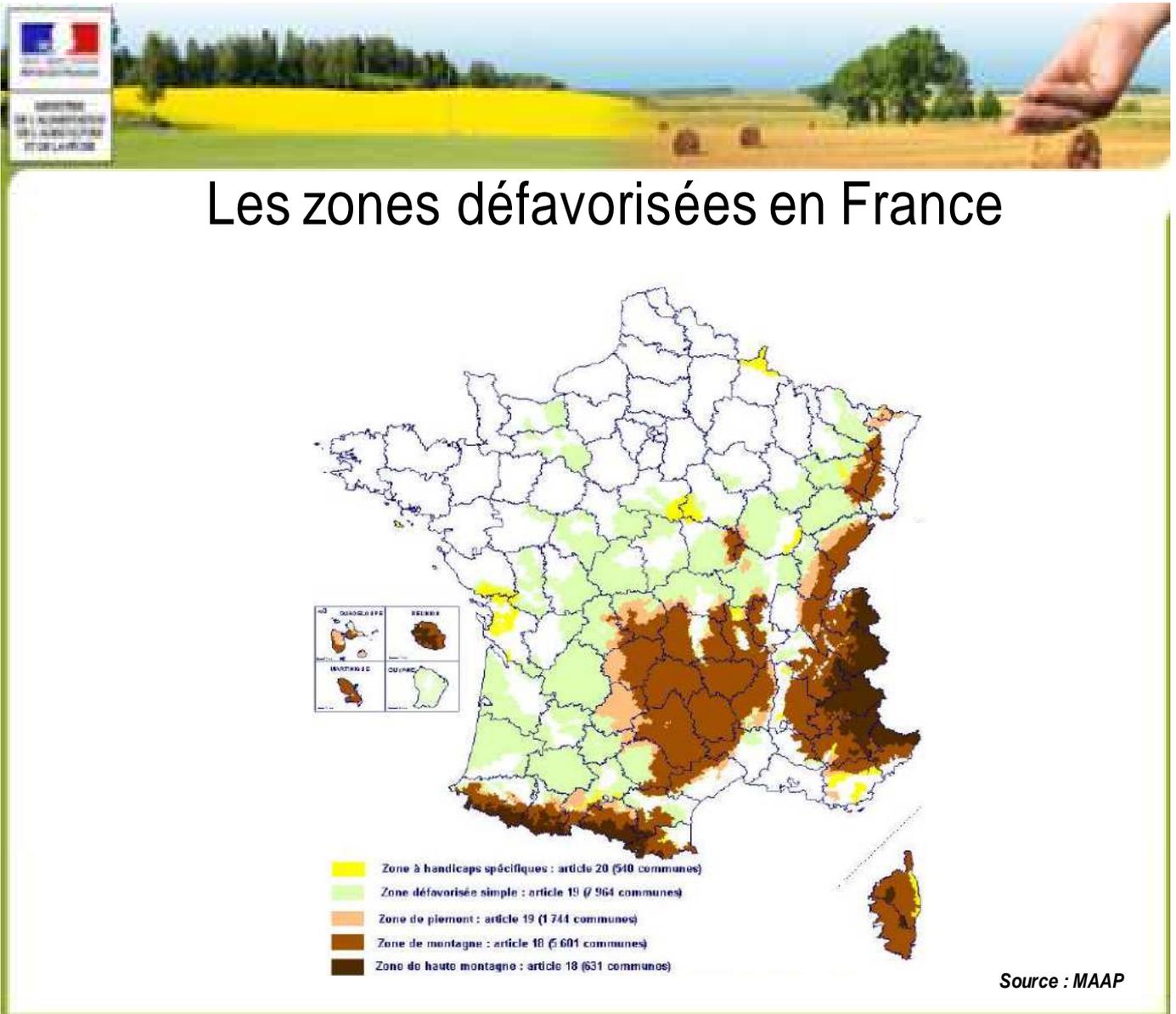
Statistiques (source : DATAR pour la mission) :

- Communes de montagne
- communes de massif
- communes de massif classées ZRR

France métropolitaine

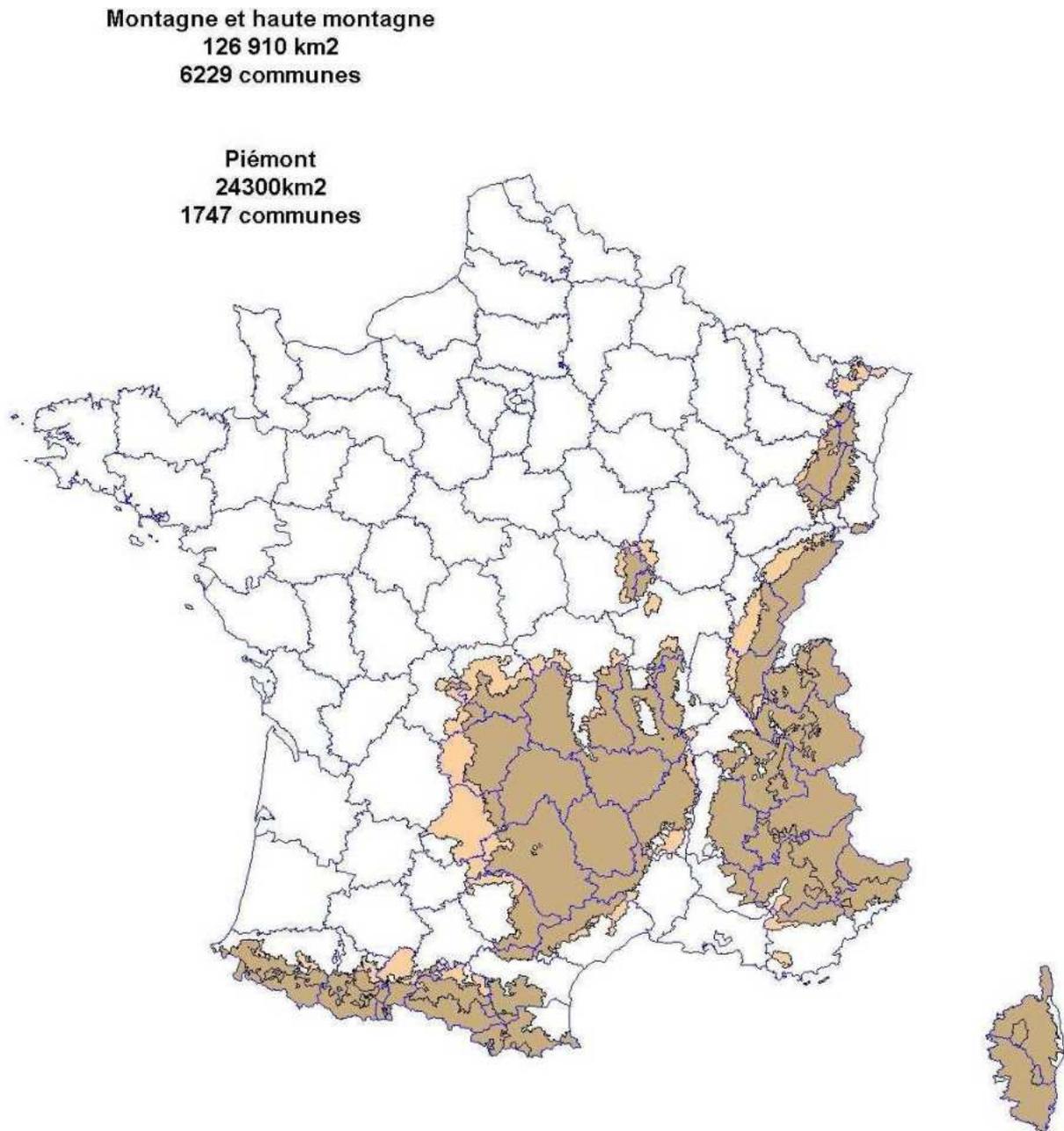
communes classées	en massif	%	en ZRR et massif	%	% communes ZRR /communes Massif	en montagne	%
ALPES	1751	19,8%	575	12,0%	32,9%	1372	23,9%
JURA	902	10,2%	299	6,2%	33,2%	521	9,1%
MASSIF CENTRAL	4 072	46,0%	2869	59,8%	70,4%	2225	38,8%
PYRENEES	1 182	13,4%	883	18,4%	74,7%	1005	17,5%
VOSGES	589	6,7%	28	0,6%	4,8%	280	4,9%
CORSE	360	4,1%	146	3,0%	40,6%	334	5,8%
TOTAL	8856	100 %	4800	100 %	54,2%	5737	100 %

Carte n°1



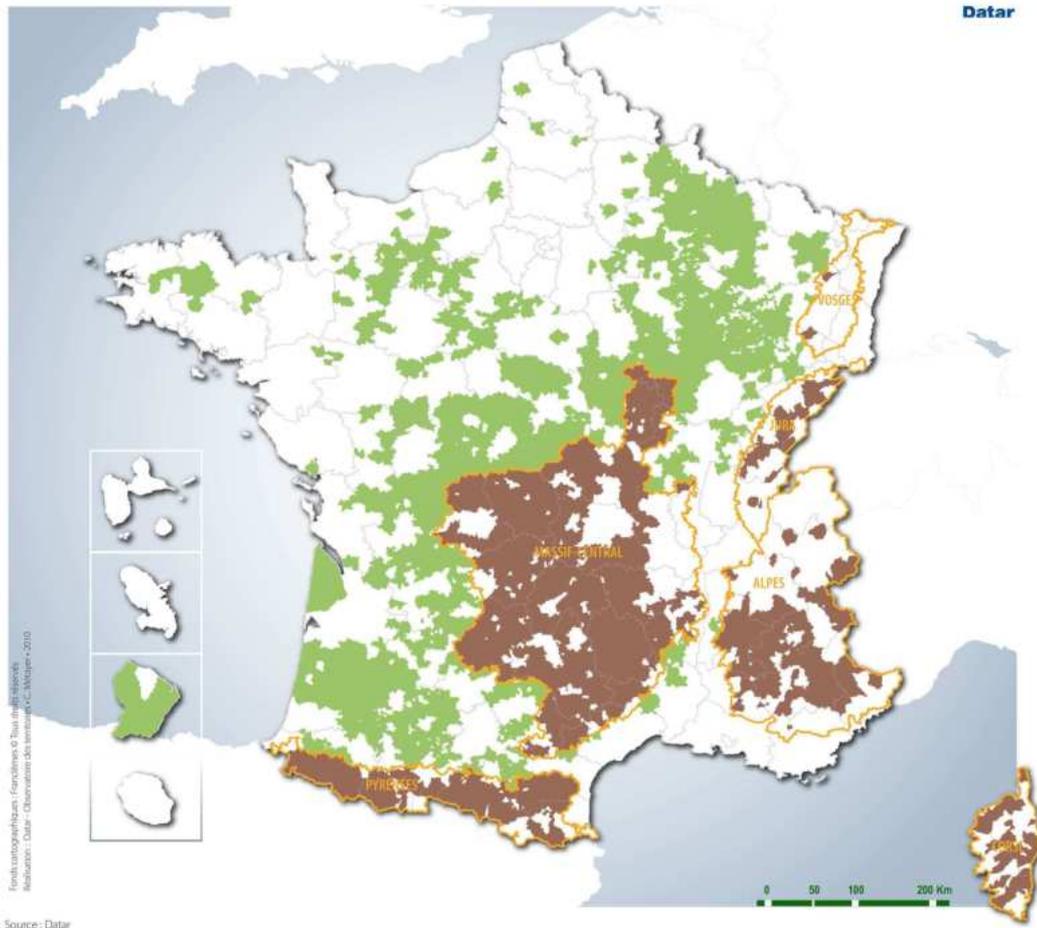
Carte n°2

Zones de montagne et de piémont bénéficiant de l'Indemnité compensatrice de handicaps naturels (France métropolitaine) – Source : ministère de l'Agriculture – juillet 2010



Carte n°3

**Zones de Revitalisation Rurale - Arrêté du 09.04.2009
en périmètre de massif**



Échelle cartographique : France à l'échelle 1:10 000 000
Régions : Datar - Observatoire de l'Aménagement du Territoire - 2010

Source : Datar

- Communes classées en ZRR **et en périmètre de massif** (4 800)
- Communes classées en ZRR **hors périmètre de massif** (7 680)

Total des communes classées en ZRR d'après l'arrêté du 09.04.2009 : 12 480



ANNEXE 9

Présentation des massifs

Massif des Alpes

Superficie du massif : 40 779 km²

Nombre de communes 1 751 communes (2006)

Nombre de cantons concernés 225 cantons

Régions concernées

Provence-Alpes-Côte d'Azur

Rhône-Alpes



Départements concernés

Alpes-de-Haute-Provence

Alpes-Maritimes

Drôme

Hautes-Alpes

Haute-Savoie

Isère

Savoie

Var

Vaucluse



Evolution démographique

2 589 941 habitants en 2006 (France métropolitaine : 61 399 541)

8,3 % d'évolution de la population entre 1999 et 2006 (France métropolitaine : 5)

65,3 habitants au km² en 2006 (France métropolitaine : 112,9)

8,3 % d'évolution de la densité démographique entre 1999 et 2006 (France métropolitaine : 5)

117,3 habitants de moins de 20 ans pour un habitant de 60 ans et plus en 2006 (France métropolitaine : 116,1)

-1,8 % d'évolution de l'indice de jeunesse entre 1999 et 2006 (France métropolitaine : 0,8)

Offre touristique

26,6 % de résidences secondaires dans l'ensemble des logements en 2006 (France métropolitaine : 9,9)

428 332 résidences secondaires en 2006 (France métropolitaine : 3 068 559)

8,7 % d'évolution du nombre de résidences secondaires entre 1999 et 2006 (France métropolitaine : 5,7)

Massif Central

Superficie du massif : 84 356 km²

Nombre de communes 4 072 communes (2006)

Nombre de cantons concernés 516 cantons

Régions concernées

Auvergne
Bourgogne
Languedoc-Roussillon
Limousin
Midi-Pyrénées
Rhône-Alpes



Départements concernés

Allier
Ardèche
Aude
Aveyron
Cantal
Corrèze
Côte-d'Or
Creuse
Gard
Haute-Loire
Haute-Vienne
Hérault
Loire
Lot
Lozère
Nièvre
Puy-de-Dôme
Rhône
Saône-et-Loire
Tarn
Tarn-et-Garonne
Yonne



Massif des Pyrénées

Superficie du massif 18 161 km²

Nombre de communes 1 182 communes (2006)

Nombre de cantons concernés 89 cantons

Régions concernées

Aquitaine
Languedoc-Roussillon
Midi-Pyrénées



Départements concernés

Ariège
Aude
Haute-Garonne
Hautes-Pyrénées
Pyrénées-Atlantiques
Pyrénées-Orientales



Massif du Jura

Superficie du massif 9 904 km²

Nombre de communes 902 communes (2006)

Nombre de cantons concernés 67 cantons

Régions concernées

Franche-Comté
Rhône-Alpes



Départements concernés

Ain
Doubs
Jura
Territoire de Belfort



Corse

Superficie du massif : 8 680 km²

Nombre de communes : 360 communes

Nombre de cantons concernés : 43 cantons

Région concernée :

Corse

Départements concernés

Corse du Sud

Haute Corse



Massif des Vosges

Superficie du massif : 7 337 km²

Nombre de communes : 589 communes (2006)

Nombre de cantons concernés : 65 cantons

Régions concernées

Alsace
Franche-Comté
Lorraine



Départements concernés

Bas-Rhin
Haute-Saône
Haut-Rhin
Meurthe-et-Moselle
Moselle
Territoire de Belfort
Vosges



ANNEXE 10

Indicateurs Dotations globales de fonctionnement - Départements -

Indicateurs

Dotation globale de fonctionnement - Départements -

MASSIF DEPARTEMENTS	Population INSEE	Taux d'urbanisation	Densité population	Voirie montagne / voirie totale	Taux résid. Second. / logements TH	Potentiel fiscal par pop DGF	Potentiel financier par pop DGF	Département urbain/non urbain	Potentiel financier superficiare	Dotation DFM (en Euros)
ALPES										
ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	154 501	0,51	22	86%	36%	415	518	NON URBAIN	0,01	10 970 556
HAUTES-ALPES	130 752	0,51	23	100%	45%	392	496	NON URBAIN	0,02	10 220 190
ISERE	1 169 491	0,75	156	44%	10%	534	661	URBAIN	0,11	0
SAVOIE	403 090	0,68	67	90%	40%	557	644	NON URBAIN	0,05	8 976 961
HAUTE-SAVOIE	696 255	0,73	158	88%	26%	568	630	URBAIN	0,11	0
MASSIF CENTRAL										
ARDECHE	306 238	0,50	55	68%	20%	370	506	NON URBAIN	0,03	10 211 901
AVEYRON	273 377	0,45	31	93%	19%	365	541	NON URBAIN	0,02	13 735 988
CANTAL	149 682	0,36	26	100%	23%	291	485	NON URBAIN	0,01	13 287 711
CORREZE	240 363	0,49	41	67%	16%	377	537	NON URBAIN	0,02	10 870 985
CREUSE	123 401	0,23	22	37%	23%	261	480	NON URBAIN	0,01	15 569 087
LOZERE	76 800	0,34	15	100%	36%	270	551	NON URBAIN	0,01	17 051 174
PUY-DE-DOME	623 463	0,66	78	71%	12%	424	525	NON URBAIN	0,04	15 863 380
PYRENEES										
ARIEGE	146 289	0,48	30	69%	27%	372	511	NON URBAIN	0,02	15 863 380
PYRENEES-ATLANTIQUES	636 849	0,75	83	38%	12%	460	586	NON URBAIN	0,05	12 030 228
HAUTES-PYRENEES	227 736	0,59	51	41%	21%	376	541	NON URBAIN	0,03	8 079 669
PYRENEES-ORIENTALES	432 112	0,80	105	48%	31%	405	493	URBAIN	0,06	0

Annexe 10

CORSE										
CORSE-DU-SUD	135 718	0,61	34	98%	38%	401	686	NON URBAIN	0,03	9 174 280
HAUTE-CORSE	158 400	0,64	34	38%	34%	303	554	NON URBAIN	0,02	10 684 640
JURA										
DOUBS	516 157	0,65	99	44%	6%	478	573	NON URBAIN	0,06	9 982 596
JURA	257 399	0,43	51	32%	12%	412	534	NON URBAIN	0,03	8 975 160
VOSGES										
BAS-RHIN	1 079 016	0,73	227	9%	3%	475	566	URBAIN	0,13	0
HAUT-RHIN	736 477	0,76	209	31%	3%	515	619	URBAIN	0,13	0
VOSGES	379 975	0,69	65	24%	10%	408	549	NON URBAIN	0,04	9 199 897
LA REUNION										
LES HAUTS DE LA RÉUNION	781 962	ND	ND	50%	1%	257	674	ND	0,21	18 483 001

Source : Ministère de l'intérieur - DGCL

Lexique DGF des départements – 2009

Population INSEE : population sans doubles comptes recensée par les services de l'INSEE sur le territoire d'un département. Cette population est aussi appelée « population municipale » du département.

Résidences secondaires : correspond à un habitant par résidence secondaire sur le territoire du département.

Population DGF : population INSEE + résidences secondaires.

Taux d'urbanisation : pourcentage de population du département vivant dans une unité urbaine. L'unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes qui comporte sur son territoire une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants où aucune n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres. En outre, chaque commune concernée possède plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie.

Densité de population : Population INSEE divisée par la superficie en km².

Longueur de voirie en mètres : longueur de voirie hors montagne et montagne classée dans le domaine public départemental au 1^{er} janvier 2008. Lors de la répartition de la DFM, la longueur de voirie départementale située en zone de montagne est majorée de 30%.

Total voirie en mètre : voirie hors montagne + voirie montagne.

Nombre de logements TH : nombre de logements soumis en 2008 à la taxe d'habitation sur le département.

Potentiel fiscal 4 taxes : somme des bases brutes d'imposition 2008 des 4 taxes par le taux moyen national 2008 de chacune de ces taxes, majorée de la part de la dotation forfaitaire 2008 correspondant à la « compensation part salaire » et de la moyenne sur 5 ans (2004-2008) des produits perçus au titre des droits de mutation à titre onéreux. Indicateur utilisé pour comparer la richesse fiscale potentielle des départements les uns par rapport aux autres.

Potentiel fiscal par pop. DGF : potentiel fiscal 4 taxes / population DGF.

Annexe 10

Potentiel financier : potentiel fiscal 4 taxes majoré de la dotation forfaitaire 2008 (hors part correspondant à la compensation de la « part salaires ») et de la dotation de compensation 2008. Indicateur utilisé pour comparer la richesse financière potentielle des départements les uns par rapport aux autres.

Potentiel financier par pop. DGF : potentiel financier / population DGF.

Potentiel financier superficiaire : potentiel financier / superficie en m².

Dotation DFM : *dotation de fonctionnement minimale*, montant perçu en 2009 par les départements éligibles à cette dotation.

Source : Ministère de l'intérieur - DGCL

NOTES PARTICULIÈRES

SOMMAIRE

des notes particulières

- Note particulière 1 : **Les institutions spécifiques de la montagne**
- Note particulière 2 : **Le bilan de la loi montagne en matière de « développement des activités agricoles, pastorales et forestières »**
- Note particulière 3 : **Les risques naturels en montagne**
- Note particulière 4 : **La loi montagne et les activités physiques et sportives**
- Note particulière 5 : **La loi montagne et les unités touristiques nouvelles**
- Note particulière 6 : **Les transports publics en zone de montagne**
- Note particulière 7 : **Loi montagne et environnement**

NOTE PARTICULIÈRE 1

Les institutions spécifiques de la montagne

Les institutions spécifiques de la montagne

Poursuivant la logique des principes affirmés à l'article 1^{er} de la loi quant à la nécessité de la définition et de la mise en œuvre d'une politique spécifique de développement, d'aménagement et de protection de la montagne et au choix d'une démarche dite d'autodéveloppement, le législateur a entendu dédier à ces territoires des institutions spécifiques, transcendant les frontières administratives classiques pour incarner les massifs, et associant étroitement les élus et autres partenaires associatifs et professionnels intéressés.

C'est indéniablement l'une des innovations les plus marquantes et les plus ambitieuses de la loi. 25 ans après, c'est également ce qui reste, avec la procédure UTN, comme l'un de ses héritages les plus importants.

Mais au cours du quart de siècle écoulé, le contexte institutionnel et administratif a considérablement évolué. La répartition des compétences entre Etat et collectivités territoriales, l'équilibre des pouvoirs et des moyens, l'évolution des services centraux et déconcentrés ne sont plus ceux dans lesquels la loi de 1985 a été conçue.

Les modifications législatives intervenues depuis 1985 n'ont adapté qu'à la marge le dispositif institutionnel initialement prévu sans tirer toutes les conséquences des évolutions intervenues par ailleurs.

Ce décalage, ajouté aux nécessaires délais de maturation d'instances inhabituelles dans le paysage institutionnel classique, explique sans doute en partie que la gouvernance des massifs, et celle plus générale d'une politique de la montagne, fasse aujourd'hui l'objet d'un bilan globalement décevant, même s'il doit évidemment être nuancé.

1. Le massif, au cœur du dispositif

Trois acteurs l'incarnent à des titres différents : le comité de massif, le préfet coordonnateur de massif, le commissariat de massif. Si, à la différence des deux premiers, le troisième n'est pas expressément prévu par la loi, à laquelle il est pourtant antérieur, il est indissociable du dispositif territorial au bilan duquel il est ici procédé.

1.1. les comités de massif : une lente maturation politique, qui reste encore à confirmer

Les comités de massif devaient être la clef de voûte de la réforme de la politique de la montagne, telle qu'envisagée, en 1982, par le rapport de commission d'enquête de l'Assemblée nationale présidée par Louis Besson¹. La proposition était la suivante :

- ◆ L'instauration, dans chaque massif, d'un comité de massif chargé d'élaborer un plan de massif ;
- ◆ L'instauration, dans chaque massif, d'une « agence de développement et d'animation », chargée de préparer de d'exécuter les décisions du comité, mais aussi de jouer un rôle d'information et d'animation au niveau local ;

¹ Louis Besson, Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne défavorisées, seconde session ordinaire de 1981-1982, n°757.

note particulière 1

- ◆ L'instauration d'un fonds spécialisé, le FIDAM (fonds d'intervention pour le développement et l'aménagement en montagne) pour financer l'action de l'agence, sur décision du comité.

Le législateur, tout en consacrant l'idée de massif, adoptera un dispositif beaucoup plus modeste :

- ◆ Aux termes de l'article 7 de la loi de 1985, le comité de massif « définit les objectifs et précise les actions qu'il juge souhaitables pour le développement, l'aménagement et la protection du massif. Il a notamment pour objet de faciliter, par ses avis et ses propositions, la coordination des actions publiques dans le massif et l'organisation des services publics (...) En outre, (il) concourt, par ses avis et ses propositions à l'élaboration des dispositions relatives au développement économique, social et culturel du massif contenues dans les plans des régions concernées. ».
- ◆ Le comité de massif est également « consulté sur l'élaboration des prescriptions particulières de massif et sur les projets d'unité touristique nouvelles (..) » , via une commission spécialisée.
- ◆ Depuis la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, il prépare en outre le schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif, est informé de tout projet d'inventaire, de classement des espaces naturels et de la désignation des sites Natura 2000, est informé au moyen d'un rapport annuel établi par le préfet coordonnateur de massif des décisions d'attribution des crédits inscrits dans les conventions interrégionales de massif et, le cas échéant, des crédits issus des plans et programmes européens en vigueur sur le territoire du massif.

25 ans après, avec la facilité d'analyse que donne le recul, on est frappé des ambiguïtés dans lesquelles est née et a continué de croître cette institution inédite :

- ◆ Assurant la représentation de l'ensemble des acteurs locaux du territoire, collectivités territoriales, établissements publics locaux, organisations socio-professionnelles, associations, elle est présidée à sa naissance par le seul préfet coordonnateur ; la coprésidence instaurée par la suite ne clarifiera pas pour autant cette situation.
- ◆ Bien que devant pourtant définir les objectifs et les actions qu'il juge souhaitable pour le développement, l'aménagement et la protection de la montagne, chargé même de la préparation du schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif, le comité n'est que consulté sur l'élaboration de prescriptions particulières de massif, simplement informé des projets d'inventaire ou de classement ; dans le cadre de la procédure UTN elle-même , il n'émet qu'un avis, l'autorisation définitive restant de la responsabilité de l'Etat ;
- ◆ Bien qu'incarnant le massif et son schéma de développement et d'aménagement, et seul légitime à définir ses priorités, il n'est pas en mesure, faute d'assurer dans ses rangs une représentation de l'Etat co-financeur, d'exercer réellement les fonctions de programmation et de suivi des conventions interrégionales de massif et des PO de massif, déléguées dès lors à des comités de programmation et de suivi ad hoc, au risque d'une confusion des genres (ce sont largement les mêmes élus) et des responsabilités ;
- ◆ Enfin, il est supposé exercer ses diverses responsabilités sans moyen précisément défini, le rôle de « secrétaire du comité » confié au commissaire de massif n'apparaissant qu'avec le décret **du 12 janvier 2004²**.

² Décret n° 2004-51 du 12 janvier 2004 relatif à la composition et au fonctionnement des comités de massif

Ces ambiguïtés et ces failles expliquent sans doute la situation de quasi somnolence de ces instances, à l'exception de leur commission UTN, et ce essentiellement dans les Alpes, pendant près des 20 premières années de leur existence. Constatant ainsi devant le CNM le retard pris dans l'élaboration des schémas interrégionaux, le premier ministre avait même du alors en confier expressément l'initiative et la conduite aux préfets.

Pour autant, et le commissariat général au plan le constate dès 1999, les comités de massif s'imposent peu à peu, et bien que de façon inégale, comme une réelle instance de concertation et d'échange à l'échelle du massif, contribuant ainsi de façon non négligeable à asseoir la pertinence de cette échelle de territoire.

La création de la commission permanente et l'attribution de la co-présidence du comité au président de cette dernière, puis la possibilité de mobiliser des fonds européens au bénéfice de projets de massif ont indéniablement contribué à renforcer l'intérêt des élus, et tout particulièrement des régions, pour le fonctionnement de cette institution.

Depuis trois ans, la reconnaissance par la commission européenne, pour la génération des fonds 2007-2013, de la pertinence de programmes opérationnels autonomes à l'échelle des massifs, leur a donné un nouvel élan. Les deux plus grands massifs en superficie et démographie (Alpes et Massif central) bénéficient ainsi chacun d'un programme opérationnel particulier, les trois autres massifs disposant d'un volet interrégional dans le programme opérationnel de la région du préfet coordonnateur (Midi-Pyrénées pour le massif des Pyrénées, Franche-Comté pour le Jura, Lorraine pour les Vosges).

La montée en puissance des fonds financiers, la nécessité d'en définir les critères de sélection des projets éligibles³ ont indéniablement conforté cette instance, réunie désormais, selon les massifs, une à deux voire trois fois par an et aujourd'hui assez largement reconnue par l'ensemble des acteurs⁴, selon leur sensibilité et leurs attentes, comme le lieu dans le massif:

- ◆ d'information, notamment de la part des associations de défense de l'environnement ;
- ◆ de débat et de concertation entre élus, administrations, professionnels et représentants locaux de différents intérêts ;
- ◆ de définition de stratégie de massif et de mise en cohérence d'actions locales ou sectorielles ;
- ◆ d'exercice de la réflexion interrégionale et pour la coopération européenne et transfrontière
- ◆ d'élaboration des schémas interrégionaux
- ◆ de mise en œuvre des conventions interrégionales.

³ Dans le massif central, le comité de massif a défini une liste de critère pour sélectionner des projets structurants à l'échelle du massif. Pour y être éligible, les projets doivent présenter une « plus-value » interrégionale soit :

- se traduire par une action physique sur plusieurs régions (ex : mise en place d'une fibre optique sous l'autoroute A 75)
- impliquer plusieurs partenaires, portant des actions coordonnées dans plusieurs régions
- constituer en une mise en réseau d'acteurs (ex : 19 villes d'eau, 10 parcs naturels régionaux)
- répondre à un cadre d'intervention d'enjeu interrégional (ex : village vacances, thermoludisme)
- constituer en des actions expérimentales ou des projets transposables (ex : télémédecine, cinéma numérique, innovation bois.

⁴ L'intérêt d'un tel lieu est confirmé a contrario par le regret de plusieurs des interlocuteurs rencontrés par la mission de ne pas en disposer dans certains massifs comme à la Réunion ou en Corse, au point d'essayer d'une certaine façon de reconstituer une instance de substitution comme à la Réunion avec le conseil d'administration pléthorique du nouveau Parc naturel.

Pour autant, dans leur configuration actuelle et les missions qui leurs sont imparties, les comités ne pourront sans doute pas aller beaucoup plus loin :

Faute de leur reconnaître une responsabilité propre dans l'« autodéveloppement » des massifs, qui ne se résume pas à, comme c'est le cas actuellement, à l'élaboration, une fois tous les 15 ou 25 ans ⁵ d'un « schéma » de développement qui, dans certains massifs, se contente d'une simple présentation des enjeux, faute d'actualiser leur composition pour qu'elle prenne en compte l'expression des intérêts des nouveaux acteurs de la montagne, et faute de les adosser à de réels moyens, les comités risquent de ne rester que de simples lieux de pré-programmation financière, à l'existence conditionnée par la persistance de fonds européens dédiés, voire une simple arène d'opposition politique entre régions et Etat, comme c'est souvent le cas aujourd'hui, sans réelle valeur ajoutée.

1.2. Les préfets coordonnateurs de massif, les paradoxes d'une fonction « accessoire »

Aux termes de l'article 7 de la loi de 1985, le comité de massif est « présidé par le représentant de l'Etat désigné pour assurer la coordination dans le massif ».

C'est seulement dans les décrets d'application de cet article ⁶, fin 1985, qu'il est indiqué que cette fonction sera assumée par un commissaire de la république d'une des régions du massif et il faudra attendre 17 ans et le décret du 4 juillet 2002⁷ pour que la fonction soit un peu précisée : le préfet de région désigné en qualité de préfet coordonnateur est notamment chargé de la négociation et la conclusion des conventions interrégionales de massif, décide de la programmation des dépenses afférentes aux crédits qui lui sont délégués dans le cadre de sa mission, présente annuellement un rapport sur la mise en œuvre de la politique de l'Etat dans le massif devant le comité de massif. Le décret du 12 janvier 2004 relatif aux commissaires de massif⁸ rappelle indirectement que le préfet coordonnateur a des « missions de mise en œuvre de la politique de massif ».

Mais aucune circulaire, aucune lettre de mission ne viendra ultérieurement ou à l'occasion de la nomination de l'un d'entre eux préciser le contenu de cette charge de coordination, que le préfet découvre le plus souvent à son entrée en fonctions, voire quelques semaines plus tard lorsque le commissaire de massif demande à le rencontrer.

Ainsi, comme le faisait déjà remarquer le commissariat général au plan, chacun assume son rôle selon la conception qu'il s'en fait, selon sa personnalité, sa sensibilité plus ou moins « montagnarde » et ses relations avec les élus locaux. La pratique ne peut alors que varier dans le temps et d'un massif à l'autre.

La charge est elle-même d'une ampleur variable, en fonction même de la diversité des massifs en cause.

⁵ le schéma interrégional des Vosges est à échelle 2020, celui du massif central à échelle 2030 ; les autres en le précise pas expressément

⁶ Décret 85-995 à 85-1001 du 20 septembre 1985 relatifs à la composition des massifs

⁷ Décret n° 2002-955 du 4 juillet 2002 relatif aux compétences interdépartementales et interrégionales des préfets et aux compétences des préfets coordonnateurs de massif

⁸ Décret n° 204-52 du 12 janvier 2004 relatif aux commissaires à l'aménagement, au développement et à la protection des massifs.

Rappelons ainsi qu'il existe aujourd'hui 6 préfets de région coordonnateurs de massif, chacun de ces massifs étant peu comparable, ainsi que le rappelle le tableau suivant :

MASSIFS	PREFET COORDONNATEUR	REGIONS CONCERNEES
Jura	Franche-Comté	2 régions : Franche-Comté, Rhône-Alpes
Vosges	Lorraine	3 régions : Lorraine, Alsace, Franche-Comté
Alpes	PACA	2 régions : PACA, Rhône-Alpes
Massif Central	Auvergne	5 régions : Auvergne, Limousin, Languedoc- Roussillon, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes
Corse	Corse	
Pyrénées	Midi-Pyrénées	3 régions : Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Midi- Pyrénées

Pour ces préfets de région, la fonction de préfet coordonnateur de massif est, quelle que soit la bonne volonté de son titulaire, accessoire au regard de la multiplicité de ses autres fonctions. Comment l'imaginer autrement pour le préfet coordonnateur du massif des Alpes, localisé à Marseille, par ailleurs préfet du département, préfet de la région PACA, ou pour celui du massif des Pyrénées, basé à Toulouse, préfet du département, préfet de la région et par ailleurs également préfet coordonnateur de bassin ? et ce alors même qu'aucune directive, priorité ou orientation en matière de politique de la montagne ne lui est indiqué au niveau central ?

Pourtant, bien « qu'accessoire », la tâche est ardue :

- ◆ le rôle du préfet coordonnateur est complexe et mal défini : outre ses fonctions naturelles de représentant de l'Etat, de conciliation et d'arbitrage, il lui appartient de faire apparaître, au-delà des logiques sectorielles classiques et des pratiques administratives traditionnelles, la nature et les exigences des enjeux de massif, de contribuer à la mise en cohérence des objectifs correspondants à ces enjeux avec ceux des autres politiques publiques ;
- ◆ son positionnement est atypique voire délicat tant vis-à-vis des élus que des services de l'Etat :
 - la « présidence » du comité de massif, uniquement composé d'élus et de représentants associatifs ou professionnels, qu'il partage avec le président de la commission permanente, le situe d'une manière ambiguë dans le schéma décisionnel et les institutions spécifiques à la montagne⁹ ;
 - peu de massifs étant implantés dans une seule région et certaines régions portant sur plusieurs massifs, la coordination interrégionale est en soi délicate, les modalités d'exercices de celles-ci vis-à-vis des autres niveaux préfectoraux étant laissées à leur libre appréciation quand ils n'ont pas la possibilité de les faire entrer dans la règle commune. L'interrégionalité de massif prend donc des formes diverses de même que le type des relations qui en découlent avec les services déconcentrés de l'Etat.

⁹ A titre d'exemple de cette ambiguïté et de ce positionnement délicat, les préfets coordonnateurs ont été convoqués au dernier conseil national de la montagne (dont font partie deux élus par comité de massif) en qualité « d'observateurs »

- le préfet coordonnateur est aujourd'hui en partie démuné pour exercer pleinement son rôle. La situation actuelle est loin de celle de 1985, au tout début de la décentralisation et des balbutiements des régions. Le transfert des compétences intervenu, notamment dans le domaine de l'équipement, la réorganisation des services de l'Etat, la perte de maîtrise de certains d'entre eux transférés à des agences ou des établissements publics tels que le SATM (service d'aménagements touristiques en montagne) ou le RTM (restauration des travaux en montagne), le privent de capacités d'expertises reconnues et légitimes. L'ambivalence du positionnement du commissariat de massif (voir point suivant), le peu d'implication dans le domaine « montagne » de certaines directions régionales ou leur réorientation univoque (la plupart des DREAL ont aujourd'hui nettement un prisme environnement) ne lui facilitent pas la tâche. Cette perte d'expertise d'Etat est clairement pointée du doigt par la plupart des élus rencontrés.

Ce positionnement complexe nourrit les revendications de nombreux élus, notamment régionaux, pour aller au bout de la logique engagée depuis vingt ans et obtenir un retrait total de l'Etat dans le processus décisionnel en matière d'aménagement de ces territoires.

Mais dans le même temps, cette fonction « accessoire » est jugée par beaucoup comme indispensable : de nombreux interlocuteurs ont ainsi souligné au cours des entretiens le caractère indispensable du rôle multiple de l'Etat, à la fois d'impulsion, d'arbitrage, de conciliation, de préservation de l'intérêt général, mais également d'expertise, pour assurer l'équilibre des différents intérêts dans les massifs et veiller au développement équilibré des territoires. Paradoxalement, cette fonction est perçue comme d'autant plus nécessaire qu'avec la décentralisation, les compétences d'urbanisme, d'aménagement et de développement les plus localement sensibles sont désormais assurées directement par les collectivités territoriales, inégalement en mesure de les prendre en charge .

1.3. Les commissariats de massif, les porteurs fragiles de la politique de massif

Il existe aujourd'hui¹⁰ 6 commissariats à l'aménagement et au développement économique des massifs : un pour chacun des massifs des Alpes, des Pyrénées, du massif central, des Vosges et du Jura, et un pour les Hauts de la Réunion, ce dernier étant très prochainement fondu avec le parc naturel. Il n'existe en revanche pas de commissariat attaché au massif de Corse.

Leur situation est hétérogène, reflétant la diversité des massifs : leur ressort territorial va d'une région(Réunion) à 5 (massif central), de 6 départements (Pyrénées) à 18 (massif central), tandis qu'inversement, certaines régions traitent avec plusieurs d'entre eux (Rhône-Alpes est ainsi en relation avec trois commissariats, Languedoc-Roussillon avec deux), ce qui induit inévitablement des difficultés de fonctionnement et des problèmes de cohérence.

¹⁰ Le commissariat à l'origine unique qui couvrait les deux massifs Jura-Vosges a été scindé en deux alors qu'à l'inverse les deux commissariats Alpes du nord et Alpes du sud ont été fusionnés, au prix toutefois d'une partition géographique du service entre Grenoble et Gap.

Bien qu'héritiers directs des commissaires à la rénovation rurale en montagne de 1967, ils n'ont curieusement qu'une existence juridique récente, indirecte et peu précise : ce n'est en effet que depuis le décret du 12 janvier 2004¹¹ que le rôle des commissaires à l'aménagement, au développement et à la protection des massifs, dénomination parallèle à celle des massifs, est enfin consacré et défini.

Définition au demeurant succincte, qui ne mentionne pas les missions de leurs services ni le rattachement de ces derniers à la DATAR, dont ils sont pourtant de fait les services territoriaux, et qui ne précise les leurs qu'au regard de leur fonction d'assistance du préfet coordonnateur, s'agissant même, selon la rédaction curieuse du texte, de leurs missions de conseil auprès des collectivités territoriales :

« Le préfet coordonnateur de massif est assisté pour l'ensemble de ses missions de mise en œuvre de la politique de massif d'un commissaire à l'aménagement, au développement et à la protection du massif, qui est nommé par arrêté du premier Ministre sur proposition du ministre chargé de l'aménagement du territoire.

Le commissaire de massif est chargé notamment des missions suivantes :

- 1. Il propose au préfet coordonnateur de massif les orientations de la politique du massif ;*
- 2. Il prépare la conférence interrégionale de programmation des actions relevant de la politique du massif et en assure le secrétariat ;*
- 3. Il prépare également le rapport annuel présenté par le préfet coordonnateur de massif devant le comité de massif ;*
- 4. Il exerce notamment une mission de conseil auprès des collectivités territoriales et des autres acteurs de la politique de la montagne ».*

Il est précisé à l'article 8 du décret du même jour relatif à la composition et au fonctionnement des comités de massif¹², qui reprend la même phrase relative à la mission d'assistance au préfet coordonnateur, que le commissaire « assure le secrétariat du comité de massif, de sa commission permanente, de la commission spécialisée et des groupes de travail créés... ».

De façon résumée, les commissariats exercent aujourd'hui deux types de fonctions :

- ◆ l'une d'animation et d'ingénierie de projets où la dimension interministérielle et interrégionale du commissaire prend toute sa dimension et sa justification. Si l'exercice de cette fonction est évidemment variable selon la personnalité du commissaire, les compétences techniques, la capacité d'initiative et de réactivité de ses services, la plupart des acteurs locaux lui reconnaissent clairement un rôle d'initiateur voire de maître d'ouvrage de projets difficiles à mettre en œuvre par le seul recours aux pratiques administratives classiques.
- ◆ L'autre institutionnel, en support des comités de massif, à la montée en puissance desquels ils sont loin d'être étrangers, jouant ainsi un rôle décisif dans l'élaboration des schémas interrégionaux, la préparation, la mise en œuvre et le suivi des conventions interrégionales.

Mais cette définition succincte ne suffit à l'évidence pas à pleinement à saisir la singularité et la difficulté du rôle des commissariats.

¹¹ Décret n° 2004-52 relatif aux commissaires à l'aménagement, au développement et à la protection des massifs

¹² Décret n° 2004-51 du 12 janvier 2004 relatif à la composition et au fonctionnement des comités du massif des Alpes, du Massif central, du massif jurassien, du massif des Pyrénées et du massif vosgien.

En la matière, la mission ne peut que reprendre à son compte l'analyse qu'en faisait déjà le commissariat au plan, qui reste d'actualité : « *Les fonctions du commissaire sont devenues complexes. Il exerce dans un cadre décentralisé. Son champ thématique est plus vaste. Son système partenarial s'est considérablement étendu. Ses moyens d'actions se sont à l'inverse réduits. Enfin un certain nombre d'incertitudes fragilise aujourd'hui la reconnaissance de sa légitimité et l'exercice de son activité. Parallèlement un constat d'utilité manifeste des fonctions exercées par ces agents de l'Etat est affirmé par le système d'acteurs impliqué ou mobilisé par la question montagnarde..* ».

Si en effet la fin de l'Etat aménageur a fait disparaître la figure historique du commissaire tout puissant, les évolutions institutionnelles des dernières années ont renforcé les attentes vis-à-vis de ces services interministériels atypiques, alors même qu'ils étaient de moins en moins en mesure de les exercer.

Dans le panorama « historique » des services d'Etat dédiés à la montagne, la disparition pure et simple de certains d'entre eux (le SEATM), ou leur transformation en opérateurs rétribués, les incertitudes pesant, au moins aux yeux des acteurs de terrain, sur l'avenir à moyen terme de partenaires traditionnels tels que le RTM, les bouleversements subis par les services territoriaux en cours de restructuration confèrent en effet à contrario une image renforcée de permanence et d'expérience au commissariats.

Bien que l'appréciation soit évidemment à nuancer selon les massifs, ils apparaissent aujourd'hui comme quasiment les seuls services de l'Etat à avoir et à porter une vision globale, transversale et interministérielle de l'action publique à l'échelle du massif. L'implication des autres services déconcentrés, rarement dotés de bureaux ou de chargés de mission « montagne » et s'arrêtant au demeurant naturellement à leur frontière administrative¹³ régionale ou départementale, n'est le plus souvent que très ponctuelle, selon les dossiers, sans réelle continuité, certains secteurs, pourtant décisifs pour ces territoires, n'étant au demeurant portés par aucun d'entre eux, qu'il s'agisse de l'accueil des nouvelles populations¹⁴, des TIC, ou du tourisme.

Mais ces chevilles ouvrières de la mise en œuvre de la loi montagne souffrent aujourd'hui de nombreuses fragilités :

En premier lieu, leur positionnement est délicat.

Alors que les textes font des commissaires les collaborateurs directs des préfets coordonnateurs, le paradoxe est que cela ne semble qu'être très inégalement le cas sur le terrain.

Il ressort en effet nettement des investigations conduites par la mission que les commissariats sont aujourd'hui davantage identifiés tant par les élus que par les services de l'Etat au regard de leur mission de conseil des collectivités locales et de secrétariat des comités de massif (il est d'ailleurs fréquent pour nombre d'interlocuteurs, à quelque niveau que ce soit, de confondre les deux entités) qu'au regard de celle d'assistance du préfet coordonnateur.

Cet état de fait induit des phénomènes de concurrence voire de réelle tension avec les SGAR en charge des conventions interrégionales, certains dossiers portés par les uns étant écartés

¹³ Sauf quelques expériences de « chefs de file » notamment dans le massif central, toujours difficiles à maintenir dans la durée

¹⁴ L'un des objectifs stratégiques du Massif central

par les autres au stade de l'instruction, situation couteuse en efficacité de l'action publique et pour l'image de l'Etat.

La situation est évidemment variable d'un commissariat de massif à un autre, la personnalité de chacun des commissaires étant un facteur d'autant plus déterminant qu'il s'agit d'une administration de mission, interministérielle, hors hiérarchie traditionnelle et que les textes d'organisation sont succincts et peu précis.

L'initiative de la DATAR, consciente de ces difficultés, de faire assister les commissaires de massif aux réunions des SGAR qu'elle organise régulièrement a été mal comprise par ces derniers et n'a pas permis, c'est le moins que l'on puisse dire, de résoudre le problème.

La montée en puissance des comités de massif, dont ils assurent le secrétariat, l'implication croissante des élus depuis que l'un d'entre eux les co-préside, le rattachement fonctionnel de ces services à la DATAR avec laquelle les rapports des préfets coordonnateurs sont extrêmement réduits (les préfets ne sont d'ailleurs pas consultés pour le choix du commissaire de massif) sont évidemment des facteurs d'explication mais le résultat est à l'évidence peu satisfaisant et mériterait d'être amélioré.

En deuxième lieu, leurs moyens d'action sont réduits.

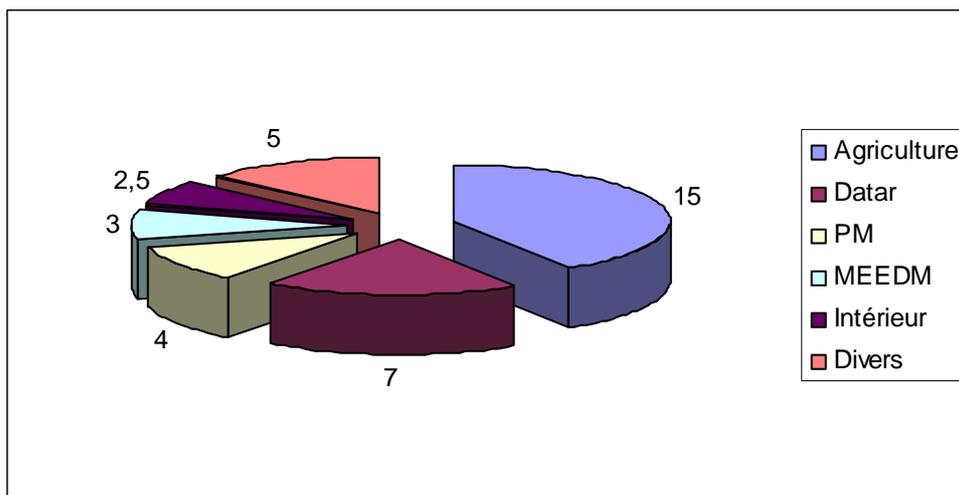
La situation est évidemment très inégale d'un massif à l'autre mais certaines de ces structures sont clairement à la limite de la taille critique : il en est ainsi dans le massif des Vosges où un attaché, aidée d'une adjointe administrative, s'épuise à assurer le suivi des dossiers dans l'attente du recrutement d'un nouveau commissaire ; il en est également ainsi à La Réunion où le commissaire, attaché principal, est désormais seul, sans que le Parc Naturel, censé s'y substituer, ne soit pour le moment en état et en position de reprendre à son compte ses missions de développement et d'aménagement. Quand s'ajoute à cette solitude une situation d'éloignement géographique par rapport aux territoires concernés et/ou lieux de décision (le commissariat des Vosges est localisé à Metz, en dehors de la zone « montagne », celui des Alpes est localisé à Grenoble, loin du préfet coordonnateur situé à Marseille), la structure n'est que difficilement en mesure d'assurer efficacement son rôle.

Les commissariats souffrent par ailleurs d'une fragilité indéniable de recrutement, plus de 40% de leurs agents étant mis à disposition¹⁵ (dont la plupart des commissaires et de leurs adjoints), ce qui peut être remis en cause à tout moment.

On peut par ailleurs s'interroger sur la pertinence d'un recrutement qui reste majoritairement assuré par le ministère de l'agriculture, héritier des commissariats à la rénovation rurale, alors même que les enjeux agricoles, s'ils restent l'une des données importantes du dossier montagne, sont aujourd'hui largement concurrencés par d'autres dossiers réclamant des compétences et des expertises diversifiées (tourisme, TIC, maîtrise du foncier, urbanisme, transports, social...).

¹⁵ Soit 15 des 36 agents, dont tous les commissaires (sauf celui de la Réunion) et les adjoints des commissariats les plus importants. Les agents mis à disposition représentent 6 chargés de mission sur 10 au commissariat du massif central, et 4 sur 9 dans celui des Alpes.

ORIGINE DES 36,5 AGENTS AFFECTÉS DANS LES COMMISSARIATS DE MASSIF :



Dans de telles conditions, on ne peut que souligner la très remarquable motivation des agents de ces services qui, bien que souvent écartelés entre collectivités (qu'ils « conseillent » et qui pour certaines d'entre elles mettent en place des services dédiés à la montagne¹⁶, avec lesquels ils travaillent souvent en bonne intelligence) et Etat (qu'ils assistent), sans réel pilotage national, tentent d'assurer, aujourd'hui largement à eux seuls, la conciliation des objectifs de la loi de développement, d'aménagement et de protection de la montagne.

2. Une gouvernance sans pilotage national

2.1. Les espoirs déçus du Conseil national de la Montagne

C'est indéniablement l'un des grands échecs de la loi.

S'il est vrai que les pouvoirs du CNM n'étaient que consultatifs, le rôle que le législateur lui fixait en 1985 était en effet ambitieux :

Aux termes de la loi , il lui revenait notamment de définir « les objectifs et précise(r) les actions qu'il juge souhaitables pour le développement, l'aménagement et la protection de la montagne ». Il devait également en quelque sorte être le garant du droit à la différence affirmée par la loi, dès lors qu'il devait être naturellement consulté sur tous les textes pouvant nécessiter une adaptation spécifique aux territoires concernés. Enfin, le rapport annuel que devait faire le gouvernement au Parlement sur l'application de la loi et qui devait lui être également transmis devait en faire le contrôleur vigilant de l'évolution des territoires dans le respect des objectifs fixés par la loi.

¹⁶ Par exemple au conseil régional PACA

note particulière 1

Dans les faits, l'instance n'a été réunie que 12 fois en 25 ans, le plus souvent sur une seule demi-journée, essentiellement organisée autour de communications ministérielles sur les dossiers d'actualité ayant un impact sur les territoires de montagne, ne permettant que peu ou pas d'échanges. L'aspect institutionnel y est prédominant (composition et désignation de la commission permanente, rôle des comités de massifs, schémas interrégionaux..). Aucun rapport ni bilan ne lui a jamais été présenté, autre que la synthèse de l'évaluation de la politique de la montagne réalisé par le commissariat général au plan en 1999.

DATES	LIEU D'ACCUEIL	SUJETS ABORDES
21 mars 1996	Briançon	Composition commission permanente Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (schémas interrégionaux de massif)
19 mars 1996	Ax-les-Thermes	Installation commission permanente Rapport d'évaluation sur la politique de la montagne Mission et champs d'action des commissaires de massif Rôle des préfets dans l'élaboration des schémas de massif
5 février 2001	Clermont-Ferrand	Réunification du massif des Alpes Co-présidence des comités de massif par un élu Loi SRU
13 novembre 2002	Paris - Matignon	Commission permanente Enclavement physique et numérique Difficultés financières stations
28 août 2003	Paris - Matignon	Projet de loi en faveur du développement des territoires ruraux et notamment de son volet montagne (évolution des comités, possibilité de créer des ententes...)
29 août 2006	Sallanches	Loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 (code de la montagne) Loi du 14 avril 2006 sur les parcs naturels Plan gouvernemental de couverture en haut débit des zones rurales Charte d'organisation de l'offre des services publics et au public en milieu rural Résumé des schémas de massif et conventions interrégionales Bilan d'activité de la commission permanente
3 novembre 2009	Paris - Datar	Réforme des collectivités territoriales Evoqué : prévention des risques, lutte contre les nuisances, accessibilité, amélioration performances économiques, services à la population

Ce rappel conforte l'appréciation déjà portée à ce sujet en 1999 par le commissariat général au plan et toujours d'actualité : « *les motifs de convocation du CNM, le type de travaux présentés, voire sa « mise en scène » consolident l'idée que celui-ci a constamment répondu à des pressions d'ordre conjoncturel* ».

A l'exception de deux grands dossiers qui reviennent régulièrement dans les brefs débats relatés par les compte-rendu, celui de la pluriactivité lié au travail saisonnier et celui de la création d'un fonds neige destiné à lisser les effets des aléas climatiques pour les stations, on ne peut que noter la singulière rareté voire même l'absence lors de ces brèves rencontres de sujets à forts enjeux pour la montagne tels que :

- ◆ L'environnement, sauf sous l'aspect ours et à l'occasion de la loi sur les parcs
- ◆ L'urbanisation et la pression foncière
- ◆ Le tourisme hors stations

- ◆ La forêt
- ◆ Les transports
- ◆ L'industrialisation
- ◆ Les pôles de compétitivité

Et ce alors même, pour les premiers du moins, que ces sujets font dans la même période l'objet d'analyses, de discussions et de propositions au sein des commissions parlementaires d'information, du conseil national du tourisme ou des associations d'élus concernés. Il est manifeste que, sur la plus grande partie de la période étudiée, l'essentiel des réflexions sur le devenir de la montagne sont conduites en dehors du CNM.

Depuis sa création le 10 juillet 1996, la commission permanente a en partie compensé ce fonctionnement erratique et discontinu et cette carence de propositions (notamment pour la préparation du volet montagne de la loi sur le développement des territoires ruraux) en usant de son droit de créer au sein du CNM des groupes de travail.¹⁷

Mais c'est surtout l'ANEM qui a, de fait, assuré au cours de ce derniers quart de siècle la fonction de réflexion, de mobilisation et de proposition que devait prendre en charge le CNM. Si la qualité de ces travaux, l'attachement sans faille de ses membres à la défense et à la promotion de ces territoires, quelque soit leurs origines et orientations politiques, sont loués et reconnus par la quasi-totalité des interlocuteurs rencontrés, plusieurs d'entre eux regrettent que faute d'un CNM plus opérationnel, la défense et la promotion de la montagne dépende des seules initiatives d'une association qui ne peut à elle seule assurer la représentation diversifiée des différents intérêts en cause.

Par ailleurs, la composition du CNM fait l'objet de critiques, celle-ci ne permettant pas pleinement pour de nombreux interlocuteurs, dans ses modalités actuelles, d'assurer une représentation équilibrée des territoires, des sujets et des enjeux d'actualité.

Ainsi, si la large majorité d'élus, qu'ils soient issus des assemblées parlementaires ou des comités de massif, correspond pleinement à la finalité affirmée par la loi de permettre aux populations locales et à leurs élus de maîtriser leur développement, le déséquilibre des origines territoriales (voir tableau ci-dessous), la sous-représentation des associations de défense de l'environnement (2 sur 57 membres), l'absence de personnalités qualifiées dégagées de tout intérêt local spécifique, d'universitaires ou de chercheurs, désormais quasi systématiquement associés aux instances de consultation nationale de même type¹⁸, sont regrettables, notamment au regard des objectifs de la loi telles que « la protection des équilibres biologiques et écologiques, la préservation des sites et des paysages, la réhabilitation du bâti existant et la promotion du patrimoine culturel ».

¹⁷ Décret n° 96-1006 du 6 septembre 1995

¹⁸ Conseil national des villes, conseil national de la nature, conseil national du littoral, conseil national du tourisme

L'expression des massifs en tant que telle, via les représentants des comités de massif, dont la loi fait l'institution de représentation légitime des territoires, apparaît elle même peu satisfaisante : si l'on ajoute les 3 élus des départements d'outre-mer aux 12 envoyés des comités, les massifs ne sont représentés que par à peine plus d'un quart des membres du conseil (26%) ; bien qu'il soit par ailleurs prévu par les textes ¹⁹ que ces représentants sont « désignés » par les comités, l'un d'entre eux étant obligatoirement choisi parmi les représentants des collectivités territoriales, la réalité rencontrée dans plusieurs massifs est par ailleurs celle d'une nomination par arrêté du préfet, après appel à candidature parmi les membres du comité, sans que ce dernier en fasse un choix collectif, voire pas simple reconduite des anciens titulaires lorsque le comité n'est plus réuni depuis plusieurs années comme en Corse.

Quant aux préfets coordonnateurs de massif, ils n'en font pas partie, y ayant été invités lors de la dernière réunion de novembre 2009, en qualité « d'observateurs », sans bien savoir ce que l'on attendait d'eux à cette occasion.

Enfin, au gré du hasard des origines des représentants d'associations d'élus ou des organisations socio-professionnelles, la représentation des territoires (et donc de leurs problématiques spécifiques) est inégalement assurée.

¹⁹ Décret n° 85-994 du 20 septembre 1985, modifié par le décret n° 2004-1164 du 2 novembre 2004 et le décret n° 2005-1565 du 14 décembre 2005

COMPOSITION DU CONSEIL NATIONAL DE LA MONTAGNE

(décret n° 85-94 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du conseil national de la montagne modifié par le décret n° 2005-1565 du 14 décembre 2005)

	NOMBRE
Parlementaires	10
<i>Assemblée Nationale</i>	5
<i>Sénat</i>	5
Elus locaux	8
<i>Association des maires de France</i>	1
<i>Association nationale des maires des stations de montagne</i>	1
<i>Association des régions de France</i>	1
<i>Association des départements de France</i>	1
<i>Association nationale des élus de la montagne</i>	1
<i>Région Guadeloupe</i>	1
<i>Région Martinique</i>	1
<i>Région Réunion</i>	1
Délégués des comités de massif	12
<i>Massif des Alpes</i>	2
<i>Massif jurassien</i>	2
<i>Massif central</i>	2
<i>Massif Corse</i>	2
<i>Massif Pyrénéen</i>	2
<i>Massif vosgien</i>	2
Etablissements publics consulaires	3
<i>Chambres françaises de commerce et d'industrie</i>	1
<i>Chambres d'agriculture</i>	1
<i>Chambre des métiers et de l'artisanat</i>	1
Organisations professionnelles et économiques nationales concernées par le développement de la montagne	8
<i>Agriculture (FNSEA, CNJA, CNMCCA²⁰)</i>	3
<i>Forêt (FNSFP, ANFB²¹)</i>	2
<i>Commerce, artisanat, industrie (UPA, MEF, CGPME²²)</i>	3
Syndicats de travailleurs salariés²³	5

²⁰ Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, centre national des jeunes agriculteurs, confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricoles

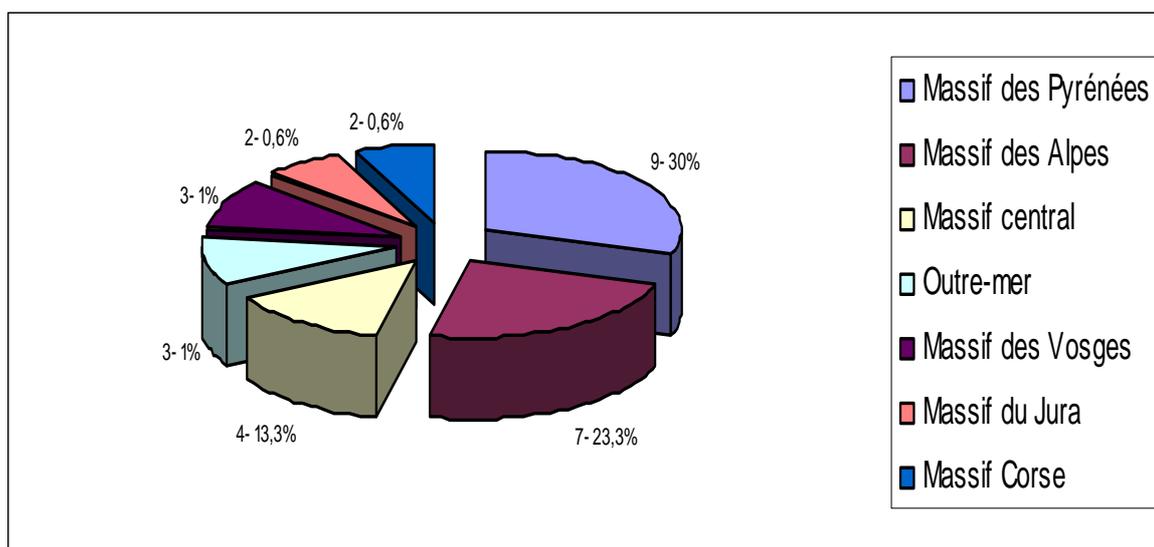
²¹ Fédération nationale des syndicats de forestiers privés, associations nationales de la filière bois

²² Union professionnelle artisanale, Mouvement des entreprises de France, Confédération générale des petites et moyennes entreprises

²³ CGT, CFDT, CGT-FO, CGC, CFTC

Tourisme, sports et loisirs de montagne	5
<i>Conseil national du tourisme</i>	1
<i>Conseil supérieur des sports de montagne</i>	2
<i>Fédération française d'économie montagnarde</i>	1
<i>Syndicat national des téléphériques de France</i>	1
Associations et organismes de protection de la nature, de chasseurs et de pêcheurs	4
<i>Conseil national de la protection de la nature</i>	1
<i>France nature environnement</i>	1
<i>Union nationale pour la pêche en France et la protection milieu aquatique</i>	1
<i>Fédération nationale des chasseurs</i>	1
Divers	3
<i>Fédération des entreprises publiques locales</i>	1
<i>Conseil national de la coopération</i>	1
<i>Conseil national de la vie associative</i>	1

ORIGINE TERRITORIALE DES 30 ÉLUS ET REPRÉSENTANTS DES MASSIFS DU CONSEIL NATIONAL DE LA MONTAGNE, DANS SA FORMATION ISSUE DU DÉCRET DU 21 OCTOBRE 2009 :



2.2. L'absence de visibilité d'une politique publique nationale de la montagne

Cette absence de visibilité est tout d'abord institutionnelle.

La DATAR mise à part, aucun interlocuteur n'est clairement identifié qui soit chargé sinon de porter au moins d'animer la politique publique de l'Etat à l'égard des territoires de montagne.

La plupart des bureaux « montagne » ont ainsi disparu des grands ministères traditionnels, fondus dans des regroupements thématiques ou territoriaux plus vastes. Aucun d'entre eux n'a pour mission de suivre particulièrement la mise en œuvre de la loi de 1985 dans son ensemble, se bornant dans le domaine de ses compétences à suivre l'évolution des différentes dispositions des divers codes dans lesquels elle s'est aujourd'hui largement diluée ou, comme pour le ministère de l'agriculture, à mettre des agents à la disposition des commissariats de massif. La géométrie variable du ministère de l'aménagement du territoire n'en fait pas sur la durée le porteur d'une politique spécifique en la matière et la montagne n'apparaît pas au demeurant comme une priorité de son engagement.

Seule la datar est aujourd'hui encore l'élément de permanence dans ce paysage administratif mouvant.

Mais quelle que soit sa bonne volonté et ses efforts, son unique chargé de mission montagne, au demeurant également en charge depuis plusieurs années du littoral, ne peut à l'évidence assurer un réel suivi de la mise en œuvre de la loi, encore moins un pilotage en la matière. Ses réunions mensuelles des commissaires permettent à l'évidence de maintenir un lien entre l'ensemble de ces services déconcentrés mais sans réellement être en mesure de dégager des priorités, d'en assurer le suivi et l'évaluation.

Quant aux préfets coordonnateurs, ils n'ont été réunis qu'une seule fois et ne se sentent pas porteurs de quelques directives que ce soit en la matière. Dans plusieurs massifs, des élus ont pour leur part regretté n'avoir jamais eu l'occasion sur le terrain de rencontrer un représentant des services centraux de la Datar. L'observatoire des territoires disponible sur son site a certes le mérite de comporter un volet montagne mais sauf exception, l'absence de séries historiques, de cartes comparatives avec le reste du territoire, entre les différents zonages en limite l'intérêt et l'exploitation. Il est à cet égard frappant que tous les groupes de travail mis en place par la commission permanente du CNM concluent chacun à la nécessité d'un « observatoire ».

La mission n'a pu pour sa part que constater à son tour l'absence de lieu de synthèse de données chiffrées et d'indicateurs sur ces territoires, rendant tout exercice de bilan précis quasi impossible, y compris en matière financière.

Une absence de visibilité financière :

Comme le regrettait déjà le Sénat dans son rapport de 2002, l'absence de lieu de synthèse et de consolidation des données financières ne permet pas de déterminer le montant total des concours publics en faveur de la montagne. Il est à plus forte raison impossible de déterminer si ce montant a diminué ou augmenté depuis 1985, ou si leur part dans les investissements totaux d'aménagement du territoire est inférieure ou supérieure à la part de la superficie des zones de montagne par rapport à celle du territoire national (de l'ordre de 25 à 30 %)

note particulière 1

Certes, sept ministères ou agences participent à la nouvelle génération de conventions interrégionales signée par l'Etat et les 11 conseils régionaux concernés pour la période 2007-2013, et pour des montants non négligeables, comme le montre le tableau ci-dessous, mais ces sommes ne représentent qu'une partie de la politique nationale de soutien. Il faudrait en effet, pour pouvoir apprécier correctement l'effort de solidarité nationale conduit à l'égard de ces territoires, y ajouter les mesures diverses dont bénéficient ces territoires à travers les CPER, les programmes PAT, ZRR, les majorations de dotations aux collectivités territoriales.. sans parler de l'ICHN et des fonds structurels européens.

Répartition des financements par ministères et par massif 2007/2013

En k€

	FNADT	MEDD	MAP	FORET	ADEME	Sports	Tourisme	Industrie	Recherche	Total
Alpes	30 100	12 530	0	11 200	2 450	5 450				61 730
Massif central	38 000	7 500	8 000	700	3 000	0	2 000	1 000	1 000	61 200
Pyrénées	24 500	3 500	9 670	4 200						41 870
Vosges	17 400	350	0	700	1 050	500				20 000
Jura	15 500		700							16 200
Total	125 500	23 880	18 370	16 800	6 500	5 950	2 000	1 000	1 000	201 000

Source : DATAR

La mission ne peut que recommander qu'un travail de consolidation soit conduit en la matière, qu'elle n'a pu mener dans le délai imparti.

3. Propositions

La réforme de ces institutions, et donc la répartition des compétences, des responsabilités et des moyens entre les différentes instances et autorités dépend très largement des choix qui pourraient être faits en matière de gouvernance des territoires de montagne, dans le cadre d'un nouveau pacte Nation-montagnes (cf partie 3.2 du rapport de synthèse).

Sans en préjuger, diverses mesures d'améliorations relativement simples pourraient être apportées au dispositif actuel:

- ◆ Revoir la composition du CNM :

S'orienter vers un triple collège, permettant une représentation plus équilibrée entre élus (1^{er} collège), acteurs du développement économique (2^{ème} collège), acteurs associatifs et partenaires associés tels que parcs, ONF (3^{ème} collège). Le poids des associations de défense de l'environnement devrait être reconsidéré.

Compléter ces trois collèges par des personnalités qualifiées, experts, universitaires, techniciens..

Renforcer la représentation des massifs en associant de droit les présidents des commissions permanentes.

Prévoir une représentation des intercommunalités

- ◆ Revoir la composition des comités de massif
 - Une formule de type conseil économique, social et environnemental pourrait être retenue. Comme pour le CNM, une représentation spécifique doit être prévue pour les intercommunalités, sous quelque forme qu'elles soient, selon les massifs.
 - La question de moyens spécifiques, fournis à la fois par l'Etat et les collectivités locales, par le biais de GIP ou d'agences, se pose dans l'hypothèse où les pouvoirs de ces instances ne seraient plus seulement d'ordre consultatif.

- ◆ Améliorer l'information des comités de massif, notamment en matière de réglementation applicable en matière de protection de l'environnement, dont la complexité a tendance à susciter de plus en plus des réactions de rejet massif, injustifiées, alors même que la plupart des acteurs locaux en reconnaissent le bien fondé. La rédaction en cours de nombreuses chartes d'adhésion dans les parcs nationaux pourrait en être l'occasion, s'agissant d'un modèle partenarial particulièrement important à l'échelle des massifs.

- ◆ Renforcer les capacités d'expertise de l'Etat au niveau local, notamment en matière de risque et d'économie touristique en montagne : que l'Etat continue d'exercer un réel pouvoir de décision ou se limite à dire le risque, exercer un contrôle de légalité et assurer la protection des espaces sensibles, il est nécessaire que le préfet coordonnateur dispose sur le terrain, au contact des acteurs locaux, de capacités renforcées. A effectifs constants ou presque, des agents des DDT pourraient être formés à cette fin et assurer cette présence et cette connaissance de terrain ; par ailleurs, le préfet coordonnateur devrait également pouvoir s'appuyer sur une « DREAL de massif » référente. La mission de préfet coordonnateur, si elle persiste, doit faire l'objet de lettre de missions régulières ou d'une circulaire qui en précise les objectifs et les moyens.

- ◆ Conforter les commissariats de massif et leur fonction d'animation. La répartition des compétences avec les SGAR doit être clarifiée, et les commissariats dégagés le plus possible de fonctions d'instruction et/ou de gestion de dossier au profit de leurs missions d'animation de terrain. Leur recrutement doit être stabilisé (pour le moins par le biais de conventions avec les ministères employeurs, voire de formules de détachement), diversifié (au profit de compétences en matière de tourisme, de nouvelles technologies..) et sans doute, dans certains massifs, renforcé.

- ◆ Renforcer les capacités d'expertise au niveau national :
 - Disposer au niveau national d'un observatoire des territoires de montagne en capacité d'éclairer les décisions par des indicateurs, des données synthétiques, comparatives et historiques utilisables. Des conventions pourraient être utilement passées avec l'INSEE, le CEMAGREF, l'Institut de la montagne et les ministères disposant d'éléments d'information (MEEDDM, MAAP, MIOMCT, Ministère du budget). A défaut d'un rapport annuel sur « l'application de la loi et les mesures spécifiques prises en faveur de la montagne conduites dans les territoires de montagne », exercice très lourd et de ce fait inutilisé, les principales données ainsi

note particulière 1

recueillies pourraient faire l'objet d'une synthèse annuelle ou tous les 2 ans à destination du CNM ;

- Disposer en parallèle d'un outil de suivi et d'évaluation des politiques et mesures prises en faveur des territoires. Chaque ministère dispose d'éléments mais une mise en réseau est indispensable, plus performante qu'elle ne l'est actuellement ;
- Concevoir une « boîte à outils » et des guides méthodologiques régulièrement actualisés de nature à permettre à chacun des comités de massif de disposer d'instruments juridiques et méthodologiques adaptés aux problématiques rencontrées ;
- Disposer d'une petite cellule nationale d'ingénierie « technique » à disposition des préfets coordonnateurs, notamment en matière d'aménagement touristique, qui permette des avis éclairés, techniquement solides, doublés d'une capacité de proposition ; il est difficile de ne s'en remettre à la matière qu'à Atout France, dont l'objet n'est plus d'assurer un tel service et qui risquerait d'être à la fois « juge et partie » dans certains projets, sans même parler de la question de sa rémunération.

NOTE PARTICULIÈRE 2

**Le bilan de la loi montagne en matière de
« développement des activités agricoles,
pastorales et forestières »**

Le bilan de la loi montagne en matière de « développement des activités agricoles, pastorales et forestières »

Dans sa rédaction initiale la Loi montagne reconnaît le rôle essentiel de l'activité agricole dans l'économie montagnarde et dans la préservation des sols et des paysages :

« Par sa contribution à la production, à l'emploi, à l'entretien des sols et à la protection des paysages, l'agriculture de montagne est reconnue d'intérêt général comme activité de base de la vie montagnarde ».(article 18)

Les améliorations introduites par le législateur vingt ans après, en 2005 dans la loi relative au développement des territoires ruraux, précisent et confortent ces intentions initiales:

- par l'introduction de la notion de développement durable des territoires de montagne, forme actualisée de la notion initiale de recherche de l'équilibre entre développement économique et protection de l'environnement, équilibre pour lequel l'agriculture joue un rôle éminent :

« La République française reconnaît la montagne comme un ensemble de territoires dont le développement équitable et durable constitue un objectif d'intérêt national en raison de leur rôle économique, social, environnemental, paysager, sanitaire et culturel ».

- en réaffirmant la reconnaissance d'intérêt général non seulement de l'agriculture mais aussi du pastoralisme, et de la forêt de montagne; leurs rôles de gestionnaires de la biodiversité sont reconnus:

«Par leur contribution à la production, à l'emploi, à l'entretien des sols, à la protection des paysages, à la gestion et au développement de la biodiversité, l'agriculture, le pastoralisme et la forêt de montagne sont reconnus d'intérêt général comme activités de base de la vie montagnarde et comme gestionnaires centraux de l'espace montagnard ».

Les pouvoirs publics étaient invités à encourager un développement agricole adapté, favoriser l'élevage, promouvoir les productions de qualité, assurer la préservation des terres agricoles et pastorales, faciliter la pluriactivité et plus généralement « prendre en compte les handicaps naturels de l'agriculture de montagne ».

Comment ces orientations ont-elles été suivies, les objectifs fixés par le législateur ont-ils été atteints ?

1. Des mesures constantes prises en faveur de l'agriculture de montagne

Force est de constater que c'est certainement en matière de politique agricole que les gouvernements qui se sont succédés depuis plus de vingt cinq ans se sont montrés les plus constants dans l'imagination et la mise en œuvre de mesures favorables à l'activité agricole en montagne.

S'agissant de politiques agricoles , le respect du cadre européen a bien entendu guidé les initiatives des pouvoirs publics et les a souvent confortées: par exemple, la plus emblématique des mesures en faveur de l'élevage montagnard, l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) a été imaginée en France, bien avant la loi montagne d'ailleurs, puis acceptée , généralisée et par voie de conséquence financée au niveau européen.

Note particulière 2

Au cours des 25 dernières années les soutiens publics à l'élevage de montagne ont été structurés de la façon suivante:

- deux mesures générales auxquelles ont accès la très grande majorité des éleveurs,
- des mesures plus ciblées destinées à accompagner les exploitations agricoles dans les phases cruciales de leur développement économique: installation, modernisation.

Depuis son origine **l'indemnité compensatoire de handicaps naturels** est considérée comme la mesure essentielle de la politique de soutien à l'agriculture de montagne.

Elle a été créée en 1972 sous la dénomination de « prime à la vache tondeuse ». Pourquoi cette dénomination ? A cet égard on peut considérer qu'il s'agissait, bien avant l'heure, d'une « mesure agri-environnementale » justifiée par la rémunération du service rendu par les éleveurs dont les troupeaux entretiennent les espaces montagnards, évitant les avalanches, au bénéfice des sportifs de la neige et plus généralement des populations habitant en aval.

Reconnue et généralisée au niveau européen en 1975, la justification de cette aide à l'agriculture de montagne évolue pour devenir ce qu'elle a toujours été depuis: il s'agit maintenant de compenser financièrement les surcoûts de production des exploitations liés aux handicaps permanents qu'elles subissent du fait de leur situation montagnarde. La rigueur du climat diminue la période de végétation, diminue les rendements végétaux, oblige à assurer un affouragement hivernal plus important, à maintenir les animaux à l'étable plus longtemps, etc. Ces surcoûts sont avérés et mesurables, comme de nombreuses études de l'INRA ou du CEMAGREF l'ont montré, et ne sont plus contestés. L'objectif de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels est de placer l'agriculture de montagne dans des conditions de production équivalentes à celles de l'agriculture de plaine, contribuant ainsi à l'objectif général fixé par l'article 1er de la loi montagne dans sa version actualisée en 2005: « accéder à des niveaux et conditions de vie comparables à ceux des autres régions ».

L'indemnité n'est pas exclusivement réservée aux éleveurs situés en zones de montagne telles que définies par la loi montagne, puisqu'elle peut être attribuée, en application des dispositions communautaires, aux éleveurs situés dans l'ensemble des zones dites défavorisées: haute montagne et montagne, mais aussi piémont, zones défavorisées simples, zones à handicap spécifique. A condition bien entendu que les éleveurs remplissent les conditions réglementaires leur permettant de bénéficier de ces mesures. Toutefois une attention particulière a toujours été portée à ce que l'essentiel des aides (environ 80 %) reviennent à ceux pour qui elles ont été initialement créées.

En 2008, 54 000 éleveurs de montagne ont bénéficié de l'ICHN, pour un montant moyen de 7400€.

La deuxième mesure importante pour les éleveurs de montagne est la **prime herbagère agro-environnementale**. Créée dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune de 1993, son objectif est le maintien d'élevages extensifs herbagers. Ces élevages, dont le rôle est essentiel pour la préservation de la biodiversité et de la qualité des eaux, sont particulièrement représentés en montagne. S'agissant d'une mesure agro-environnementale, son attribution est conditionnée au respect d'un cahier des charges principalement destiné à s'assurer que les espaces herbagers sont entretenus et ne sont pas soumis à un chargement en bétail trop élevé.

Environ 60% des dépenses publiques consacrées à la prime à l'herbe (225 millions d'euros en 2009) bénéficient aux éleveurs de montagne.

Ces deux types d'aides (indemnité compensatoire de handicap naturel et prime herbagère agro-environnementale) représentent aujourd'hui près de 50 % des montants programmés au titre de la programmation de développement rural hexagonal du deuxième pilier de la politique agricole commune.

Par ailleurs **diverses aides dites « structurelles »** sont attribuées aux agriculteurs avec des montants majorés pour ceux qui exercent leur activité en montagne: aides à l'installation, aides aux bâtiments d'élevage, aides à la mécanisation.

Note particulière 2

Sur la période 2000-2006, les trois quarts des dépenses de la programmation de développement rural avaient été mobilisées en faveur des zones défavorisées dont 55 % en montagne/haute montagne.

S'il a pu être rapporté à la mission que dans certains domaines les ambitions initiales de la loi montagne ont été peu à peu oubliées ou suivies de moins en moins d'effet au fil du temps, en matière de politique agricole ce n'est pas le cas.

Récemment encore, dans le cadre du « **bilan de santé** » de la **Politique agricole commune**, plusieurs dispositions ont été prises en faveur de l'agriculture de montagne. Une courageuse redistribution de certaines aides a été effectuée, marquant au passage la capacité du monde agricole à mettre en oeuvre des formes concrètes de solidarité interne en accompagnement des appels à la solidarité nationale.

Les principales dispositions concernant l'agriculture de montagne prises dans le cadre du bilan de santé de la PAC sont les suivantes:

- la réorientation des aides directes, notamment pour les filières animales dans les zones vulnérables sur le plan économique ou sensibles du point de vues de l'environnement dans le cadre de l'article 68: parmi ces zones, il y a bien sûr les zones de montagne;
- un soutien de 45 millions d'euros au secteur laitier dans les zones de montagne, reconnaissant ainsi le rôle structurant de cette filière;
- d'autres soutiens au titre de l'article 68, qui auront également un impact important pour l'élevage de montagne même s'ils ne lui sont pas réservés: c'est par exemple le cas des nouveaux soutiens (135 M€) aux filières ovine et caprine;
- une revalorisation conséquente de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels : la majoration des montants de base de la tranche des 25 premiers hectares a été portée à 50%, correspondant à un effort annuel de 19 M€ de l'Etat complété par 23 M€ de FEADER.

Ces décisions récentes, qui sont effectives dès 2010, permettent de réorienter près de 1,4 milliard d'€ soit près de 20 % des aides de la PAC en faveur de l'élevage à l'herbe, des productions laitières de montagne, des ovins.

Dans le même ordre d'idée, les pouvoirs publics ont pris leurs responsabilités pour **moderniser les soutiens au pastoralisme**, à la faveur des possibilités offertes par la réglementation européenne relative au développement rural. Un dispositif intégré en faveur du pastoralisme, original, a été mis en place. Il comporte des mesures novatrices destinées à aider les éleveurs à s'adapter à la présence de prédateurs : la loi montagne ne traitait pas ce sujet directement mais préconisait globalement de « proposer toute action ou initiative » auprès de l'Union européenne.

2. Des insuffisances regrettables

Il n'y a pas lieu ici de procéder à un recensement exhaustif des mesures de politique agricole prises en faveur de l'agriculture de montagne ni de proposer des évolutions: ces travaux font partie du cahier des charges du groupe de travail n° 2 « agriculture et forêt de montagne » mis en place dans le cadre du Conseil National de la Montagne.

Le bilan de la loi montagne, réalisé dans le cadre de la présente mission conduit à constater que depuis 1985 les pouvoirs publics ont globalement assumé leur obligation de moyens dans le domaine agricole. Des insuffisances méritent toutefois d'être soulignées pour ce qui concerne plus particulièrement :

- la protection des terres agricoles,

- le pastoralisme,
- l'organisation administrative.

En matière de protection des terres agricoles :

L'application du principe général de préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières voulu par le législateur tant en 1985 qu'en 2005 se heurte à des difficultés majeures : propension compréhensible des propriétaires de ces terres à s'en séparer au moment où ils ont besoin d'un complément de revenu, forte demande d'espaces à urbaniser et équiper notamment à des fins touristiques, économiques au sens large, ou plus simplement pour répondre à la demande de construction de logements. Entre 2000 et 2007 la montagne a perdu 7% de sa superficie agricole utilisée alors qu'en moyenne nationale cette régression n'était « que » de 2%.

En France ces comportements ne sont pas spécifiques aux territoires montagnards, en l'absence de planification intercommunale rigoureuse. Mais en montagne leurs effets reconnus comme néfastes en termes de développement durable sont plus accentués compte tenu de la rareté des terres productives, de la force de la pression foncière, et des interdépendances entre la consommation des terres de vallées et l'extension des friches en altitude.

Malgré la vigilance des services de l'Etat, des dérives n'ont pu être évitées. Pour autant le bilan de la loi montagne n'est pas négatif si l'on imagine ce que serait la situation de certains territoires, en matière d'urbanisation, si la loi n'avait pas fourni les outils permettant de l'encadrer un tant soit peu.

L'hétérogénéité des situations en matière de pression foncière aurait pu conduire les comités de massifs à prendre pleinement les responsabilités que la loi leur accorde en termes de prescriptions particulières et d'adaptation aux caractéristiques locales.

En définitive, aucun texte de portée nationale ne donnera pleinement satisfaction, compte tenu de la diversité des situations. Par conséquent la sagesse voudrait que l'on cesse de chercher à les améliorer en prenant à chaque fois le risque de surtout les fragiliser.

En matière de pastoralisme:

Les associations foncières pastorales sont des associations de propriétaires qui louent ou aménagent des terrains à des éleveurs ou des groupements pastoraux. Les groupements pastoraux ont pour objet l'utilisation collective de pâturages qui peuvent leur appartenir en propre ou leur être donnés à bail par des propriétaires individuels ou des associations foncières pastorales. Ces formes de mise en valeur collective des espaces herbagers revêtent une importance particulière en montagne notamment lorsque la propriété foncière est très morcelée. Leur intérêt est indéniable pour constituer des unités viables permettant d'entretenir les vastes espaces herbagers de montagne. A noter que d'autres formes de gestion collective existent, telles que par exemple les Commissions Syndicales Pyrénéennes, qu'il serait utile de conforter en redéfinissant les conditions d'exercice du droit de retrait des communes.

La loi montagne, telle qu'améliorée par la loi relative au développement des territoires ruraux en 2005, attribue au pastoralisme un caractère d'intérêt général. On peut considérer que cette reconnaissance justifie l'attribution d'une aide de quelques milliers d'euros pour le démarrage des associations foncières pastorales et des groupements pastoraux. Il s'agit d'une reconnaissance a posteriori car l'aide est bien antérieure à la loi. Il est assez surprenant de constater qu'à la suite de dérapages administratifs datant d'il y a quelques années, imputés peut-être par facilité à la RGPP, les modestes crédits consacrés à ce soutien, plus psychologique que coûteux pour les deniers de l'Etat, sont maintenant noyés dans un ensemble budgétaire complexe ce qui rend leur gestion inutilement acrobatique et n'incite pas les bénéficiaires à la quiétude.

A noter que ce type de soutien aurait pu relever d'un financement par les Régions, qui n'ont pas fait preuve d'empressement pour l'assumer.

En matière d'organisation administrative:

Pendant des décennies le ministère chargé de l'agriculture a su préserver dans son organigramme un Bureau de la montagne, sous des dénominations diverses au fil des réorganisations, modernisations, et autres adaptations administratives mais en conservant l'essentiel: un « drapeau » permettant aux montagnards de se repérer, d'être aidés à s'orienter dans ce vaste ensemble administratif et accompagnés ensuite en tant que de besoin dans leurs démarches auprès des services plus spécialisés.

L'article 126 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux précisait d'ailleurs dans un chapitre consacré à la protection et la mise en valeur des espaces pastoraux: « Le ministre de l'agriculture prend toutes dispositions pour assurer auprès de son administration une représentation et une expression particulières des territoires visés au chapitre II du titre IV et au titre V de la présente loi, compte tenu de la particularité de leur situation ». Le titre IV traite des espaces naturels (y compris pastoraux) et le titre V de la montagne.

Actuellement il n'y a plus de Bureau de la montagne. Fort heureusement le service lui même est toujours assuré par une équipe en place. Toutefois sans ce dérapage administratif qui a consisté à rayer la montagne de son organigramme, le ministère de l'agriculture se serait épargné à bon compte la critique d'avoir brisé un symbole...

3. Des résultats contrastés

Au delà de ces constatations sur la nature et l'importance des moyens déployés par les pouvoirs publics, se pose la question de leur efficacité: les objectifs de la loi montagne ont-ils été atteints dans les domaines agricoles et forestiers ?

En termes de revenus agricoles:

Les revenus des exploitations agricoles de montagne se sont régulièrement améliorés mais restent, en première analyse, inférieurs d'environ 30% à la moyenne nationale. Toutefois ce constat global n'a pas grand sens lorsque l'on connaît l'extrême dispersion des revenus agricoles tant en France que dans LES montagnes françaises, si bien qu'apprécier l'efficacité des mesures destinées à porter le revenu des agriculteurs de montagne à un niveau « à parité » (version 1985) ou « comparable à celui des autres régions » (version 2005) nécessite des précautions méthodologiques: il faut notamment tenir compte de l'orientation technico-économique des exploitations, de leur taille.

Quoi qu'il en soit les exploitations agricoles de montagne sont en moyenne plus petites et plus souvent de type herbager, ces deux facteurs expliquant à eux seuls pour l'essentiel le maintien d'un écart global négatif avec l'agriculture des autres régions: elles peinent à mobiliser un autofinancement nécessaire à leur modernisation ou à leur mise aux normes, et subissent durement les effets des crises successives qui ont frappé les systèmes herbagers.

Ces exploitations sont en définitive très dépendantes des soutiens publics qui leur sont accordés par l'Etat et l'Union européenne tant sous forme d'aides permanentes (indemnité compensatoire de handicaps naturels et prime à l'herbe principalement) que d'aides dites structurelles (à l'installation, à la mécanisation, à la mise aux normes...).

En termes de maintien de la population agricole:

Globalement le nombre d'exploitations agricoles s'érode moins vite en montagne que dans les autres régions, du moins pour ce qui concerne les exploitations professionnelles (-25% entre

les deux derniers recensements agricoles, 1988 et 2000, contre -31% en moyenne nationale). Le taux de remplacement des agriculteurs partant à la retraite par des jeunes agriculteurs est meilleur en montagne, et ce rythme soutenu tient essentiellement à deux raisons:

- la taille des exploitations à reprendre est plus faible, ce qui rend les reprises moins onéreuses;
- les soutiens publics sont conséquents et surtout stables voire en progression: cette pérennité des politiques de soutien favorise incontestablement la prise de risque que constitue inévitablement une reprise ou une création d'entreprise.

Au total le nombre de dotations aux jeunes agriculteurs accordées en montagne est proche du cinquième du total des DJA accordées en France (alors que le nombre d'exploitations agricoles situées en montagne ne représente que 15%) et leur montant représente le tiers du budget total.

Notons que ce dynamisme est cohérent avec la remarque précédente concernant la faible taille des exploitations: des exploitations plus petites sont plus aisément reprises, mais elles dégagent un revenu moindre.

Ces constats méritent d'être nuancés. Les situations et les évolutions ne sont évidemment pas les mêmes d'un massif à l'autre, et varient peut-être plus encore en fonction de formes d'organisation des acteurs locaux (élus et socio-professionnels essentiellement) qui peuvent être très différentes selon les territoires.

La notion « d'autodéveloppement » mise en avant par la loi montagne dans sa version de 1985, ou la « dynamique de progrès initiée, portée et maîtrisée par les populations » que l'on trouve dans sa version de 2005, prennent un sens concret là où des hommes font preuve d'initiative, exploitent les atouts locaux, acceptent librement la discipline nécessaire aux projets collectifs.

Bien sûr, l'Etat, appuyé par l'Union européenne et les collectivités territoriales, se doit alors de les soutenir financièrement, de leur faciliter la tâche par les dispositions législatives et réglementaires appropriées. Pour l'application de la loi montagne, qui tentait d'ouvrir la voie en permettant « aux populations locales et à leurs élus d'acquérir les moyens et la maîtrise de leur développement », n'a-t-on pas ici ou là plus manqué de projets collectifs que de textes et de finances ? Les exemples ne manquent pas dans le domaine des produits agricoles de qualité.

En matière de forêt:

La forêt de montagne bénéficie, depuis les améliorations rédactionnelles apportées par la loi relative au développement des territoires ruraux, d'une reconnaissance d'intérêt général au même titre que l'agriculture et le pastoralisme.

Elle n'en souffre pas moins toujours des mêmes handicaps parmi lesquels on peut citer: morcellement de la propriété privée, difficultés d'accès faute d'investissements suffisants dans la desserte des massifs, manque de main d'oeuvre qualifiée, manque d'organisation de la filière aval. Sa contribution à l'économie locale reste faible dans de nombreux massifs, ce qui n'enlève rien à ses qualités en terme de réponse aux enjeux environnementaux.

La loi montagne comporte peu de dispositions relatives à la forêt, sauf dans le domaine des relations entre forêt et pâturage, sur lesquelles la mission n'a pas été saisie de difficultés particulières.

En conclusion, en matière d'agriculture et de pastoralisme, la loi montagne a été appliquée, adaptée et suivie d'effets. Il est toutefois difficile de faire la part en la matière entre ce qui relève de l'impact de la loi montagne elle-même et ce qui est le produit des lois de finances et

Note particulière 2

des dispositifs communautaires d'aide et de soutien. Dans un domaine toujours fragile et déterminant pour le devenir de ces territoires, la vigilance des forces vives de la montagne (élus, socio-professionnels, administrations...) doit rester intacte pour parer les menaces et saisir les opportunités permettant de valoriser les atouts des territoires montagnards.

NOTE PARTICULIÈRE 3

Les risques naturels en montagne

Les risques naturels en montagne

Les montagnes par leur géologie, leur relief et leur conditions climatiques sont des lieux favorables à l'apparition de phénomènes naturels, des plus ordinaires et habituels aux plus inattendus et destructeurs.

L'augmentation des températures moyennes déjà constatée depuis deux décennies et annoncée pour celles à venir ne crée pas de perturbations nouvelles mais les épisodes aléatoires (chauds, froids, sécheresses ou pluviométries importantes) semblent se produire plus fréquemment et sont potentiellement générateurs de catastrophes en montagne¹ : en effet, les pentes, la géologie, la neige et la glace sont des amplificateurs pour des événements qui en plaine et au niveau de la mer seraient sans conséquences. En outre les périodes de sécheresse peuvent favoriser l'émergence plus importante d'incendies de végétaux qui jusqu'ici ont principalement atteint les Alpes-du-Sud et les Pyrénées-Orientales et Atlantiques : en montagne les incendies sont généralement très difficiles à combattre faute d'accessibilité aux massifs et ils sont susceptibles de générer après coup des phénomènes d'érosion (coulées de boue) tout aussi dangereux.

Par l'expérience et la transmission de l'histoire des événements du passé, les populations montagnardes se prémunissaient au mieux de ces catastrophes naturelles relativement fréquentes mais elles accusaient la fatalité quand l'une d'elles frappait durement les vies et les biens.

La Loi Montagne a rappelé la prise en compte des risques naturels vis-à-vis de la planification et des demandes d'autorisation de construire, mais ce principe est appliqué à tout le territoire national.

En 2010, la population des zones de montagne a été profondément renouvelée s'est accrue par une arrivée importante d'anciens habitants des villes : les mentalités ont changé. D'une société à dominante rurale, on est passé à une population beaucoup plus urbaine et les dernières vingt-cinq années ont vu l'accélération de cette transformation amorcée depuis le milieu du siècle dernier.

Le citoyen aujourd'hui en montagne comme en plaine attend de la puissance publique, d'être protégé des éléments naturels et, quand il subit des dommages, demande réparation.

Or, cela ne peut être assuré de manière aussi rigoureuse en zone de montagne que dans les plaines ; les phénomènes sont complexes et la difficulté qu'il y a à les prévoir, contribue à leur dangerosité.

¹ L'avalanche exceptionnelle de Montroc à Chamonix en 1999, la poche d'eau découverte dans le glacier de Tête Rousse à Saint Gervais faisant suite à la catastrophe de 1892, la menace qui pèse sur la vallée de la Romanche par l'éboulement du massif des Ruines de Séchilienne, sont autant d'exemples de phénomènes naturels complexes, très spécifiques à la montagne et dont il est difficile de se prémunir.

Note particulière 3

Il est donc difficile d'en tenir compte de manière exhaustive dans la planification de l'urbanisme et d'autant plus difficile que les trente dernières années ont vu des développements considérables de bâtiments et d'aménagements divers, principalement à usage touristique, dans des sites où la prudence aurait du conseiller de ne pas créer d'implantation humaine.

PROPOSITIONS : s'il n'apparaît pas possible à cette étape de faire peser sur les possibilités de construire des risques aussi exceptionnels (dépassant l'occurrence centennale) ou dont les développements sont particulièrement aléatoires, il serait utile de rappeler aux citoyens qui fréquentent les massifs montagneux, l'occurrence possible d'aléas naturels variés.

Et pour en prémunir au mieux les habitants et les visiteurs, que les communes établissent des Plans communaux de sauvegarde (PCS) qui, à partir des aléas imaginables, précisent les modalités de mise en sécurité dans les périodes de pré-crise avérée: par des évacuations, des lieux de refuge possibles résistant aux avalanches prévisibles ou aux incendies susceptibles de se développer dans les périodes à venir.

Et par des exercices réguliers (une fois l'an), il serait utile de développer chez le citoyen la culture du risque qui a disparu de nos jours.

NOTE PARTICULIÈRE 4

La loi montagne et les activités physiques et sportives

La loi montagne et les activités physiques et sportives

Paradoxalement, les termes activités physiques et sportives ne sont que très peu utilisés dans les 102 articles de la loi Montagne.

Seule la pratique du ski alpin et du ski de fond et son développement sont visés.

Quelques aménagements de la loi ont ouvert des extensions aux sports de « glisse » autres que mécanique (raquettes, chiens de traîneaux...) et autres que le ski alpin.

Ces pratiques ne sont envisagées que dans la logique touristique, elle-même largement initiée et développée par le « plan neige » des années 60 qui visait à la création de stations de grandes capacités pour retenir en France la clientèle nationale et attirer la clientèle étrangère.

On peut considérer que le plan neige a atteint ses objectifs. En effet, 150 000 lits ont été créés et le nombre de skieurs a été multiplié par quatre pour atteindre son apogée en 1983...

La loi reconnaît l'identité et la spécificité de la montagne, la possibilité donnée à ses acteurs (populations, élus) d'acquérir les moyens de leur développement y compris par l'adaptation des dispositions législatives et réglementaires à la spécificité de la montagne, et aux particularités des massifs ou partie de massif. Elle met par ailleurs en place un système de gouvernance particulier.

En matière de développement des activités physiques et sportives et au delà des dispositions urbanistiques, elle introduit des mesures spécifiques en matière fiscale (taxe sur les remontées mécaniques) et de financement (redevance ski de fond) et de prise en charge des secours sur lesquelles nous reviendrons.

Gouvernance : une articulation chaotique

Il semblerait que, dès son installation, le conseil national de la montagne n'ait pas pris en compte très formellement la question des pratiques sportives et de leur développement, dès lors qu'existait un Conseil Supérieur des Sports de Montagne (CSSM), rattaché au ministère des sports (loi 75-988 et décrets 76-556 – 81-302 et 81-997).

Cet ensemble législatif et réglementaire visait principalement le dispositif relatif à l'exercice des professions de moniteur de ski et guide de haute montagne.

Le CSSM s'inscrit, en effet, dans les missions de formation, de certification et de contrôle de l'encadrement sportif par le ministère chargé des sports d'une part et jouit d'un particularisme historique et culturel des professions de l'encadrement du ski et de l'alpinisme d'autre part.

Paradoxalement et pour des raisons peu explicables, le conseil supérieur des sports de montagne souffre d'un fonctionnement plus que chaotique. Il ne s'est pas réuni depuis près

Note particulière 4

de 15 ans ! Pour autant, deux commissions permanentes fonctionnent en lien avec le SNOSM (Système National d'Observation de la Sécurité en Montagne), créée en 1996 par les Ministères de l'intérieur (sécurité civile), de la défense (gendarmerie) et de la jeunesse et des sports :

- Une commission formation-emploi avec trois sections permanentes :
 - o ski de fond,
 - o ski alpin
 - o et alpinisme.
- Une commission d'information sécurité :
 - o organisation coordination des secours
 - o formation participation aux secours
 - o modalités et techniques
 - o prévention et information

Cette commission information sécurité relevant du CSSM a fait l'objet d'une restructuration par arrêté du 4 avril 2007.

Sa composition nouvelle fait une place plus importante aux élus des massifs.

Il y aurait lieu de se pencher sur la composition du conseil supérieur des sports de montagne, d'actualiser ses missions et son articulation avec le conseil national de la montagne et avec les comités de massif dans lesquels les représentants du sport français (CNOSF) ne siègent pas à qualité.

Code du sport et loi montagne

Les questions, y compris techniques, de certification des compétences professionnelles en matière d'encadrement et de formation, d'accessibilité de la montagne aux jeunes dépassent le strict cadre du ministre en charge des sports.

Si un pan important de la loi montagne vise au développement « économique » des sports de glisse, la finalité n'est qu'accessoirement sportive. Pour autant, la loi montagne est présente dans les textes du code du sport de manière directe et indirecte :

L'affichage direct

La notion de « zone de montagne » est reprise dans le corpus réglementaire en vue de définir de manière discriminante le champ des prérogatives professionnelles imparties aux titulaires des diplômes de la filière montagne.

Le règlement du BAPAAT (brevet d'aptitude professionnel d'assistant animateur technicien) , support technique escalade, (annexe V.1 de l'arrêté du 4 mars 1993) fait expressément référence aux dites zones : « Toutefois, hors des zones de montagne définies par la loi montagne, les titulaires du BAPAAT peuvent, dans le cas d'absence d'un breveté d'escalade, d'un aspirant guide ou d'un guide de haute montagne, sur des sites naturels tels que définis ci-dessus, exercer leur activité sur une paroi d'une hauteur inférieure à 25 mètres en procédant pour la descente par voie de sentier ou de moulinette. »

Plus récemment, la définition de l'alpinisme, de ses activités assimilées et de leurs territoires et sites de pratiques dans l'arrêté du 14 juin 2007, se réfère directement à la zone de montagne au titre de l'environnement spécifique : « Après avis de la commission de la

Note particulière 4

formation et de l'emploi du conseil supérieur des sports de montagne, le ministre chargé des sports arrête la liste des départements situés en zone de montagne conformément à la loi du 9 janvier 1985 susvisée dans lesquels existe un environnement montagnard pour la pratique de l'alpinisme, d'une part, et pour la pratique des activités assimilées à l'alpinisme, d'autre part, ainsi que les critères permettant de définir dans chacun de ces départements l'environnement montagnard. (art.2) »

L'affichage indirect

L'article 8 de la loi montagne pose que « les dispositions de portée générale sont adaptées, en tant que de besoin, à la spécificité de la montagne. Les dispositions relatives au développement économique, social et culturel et à la protection de la montagne sont en outre adaptées à la situation particulière de chaque massif ou partie de massif ».

Le principe préexiste dans le décret n°76-556 du 17 juin 1976 relatif à l'encadrement et à l'enseignement des sports de montagne, lequel constitue une adaptation du décret de 1972 qui créait la filière des BEES (Brevet d'Etat d'Educateur Sportif), au cas particulier des diplômes de ski et d'alpinisme.

La loi montagne a nourri le concept d'environnement spécifique développé dans le code du sport au titre des régimes de reconnaissance applicables aux ressortissants communautaires. La dérogation dite « article 14 de la directive 2005/306/CE » obtenue des services de la commission européenne en 2000 procède d'une démarche d'aménagement des mécanismes organisant la reconnaissance des qualifications communautaires de guide et de moniteur de ski.

Dans un chapitre différent directement inspiré de l'article 1^{er} de la loi montagne, les critères d'octroi de l'agrément des écoles de ski à l'effet de recevoir des stagiaires en situation prennent directement en compte, de manière dérogatoire, la logique d'aménagement du territoire et de revitalisation rurale (art. 10 de l'arrêté du 25 octobre 2004 modifié fixant les conditions d'obtention de la partie spécifique du brevet d'Etat d'éducateur sportif du premier degré, option ski alpin).

Plus largement le principe identitaire énoncé dans cet article est rappelé avec force par les organisations professionnelles des secteurs (syndicat des moniteurs du ski français, syndicat national des guides de montagne, syndication national des accompagnateurs en montagne) lesquels ont, au fil des décennies, réclamé et obtenu la reconnaissance d'un système de qualification sui generis. Il est du reste intéressant de remarquer que ce système a fréquemment impacté l'ensemble des autres filières d'éducateurs sportifs.

Les dispositions particulières au développement des pratiques

Le financement du ski nordique

L'article 81 de la loi permet aux communes et à leurs groupements d'instaurer une redevance pour l'accès aux pistes balisées et régulièrement damées et aux installations collectives destinées à favoriser la pratique du ski de fond. Le produit de cette redevance est affecté à l'entretien, l'extension des pistes et aux opérations tendant à assurer le développement et la promotion du ski de fond.

Note particulière 4

Cette redevance peut être perçue par les communes qui le demandent et pour leur compte, par une association départementale interdépartementale ou régionale.

La demande de diversification des activités nordiques sur des sites initialement dédiés à la pratique du ski de fond (raquette à neige, luge, chien de traîneaux, promenades à pied, snowkite -ski en planche à voile- ski joering) a modifié l'offre nordique.

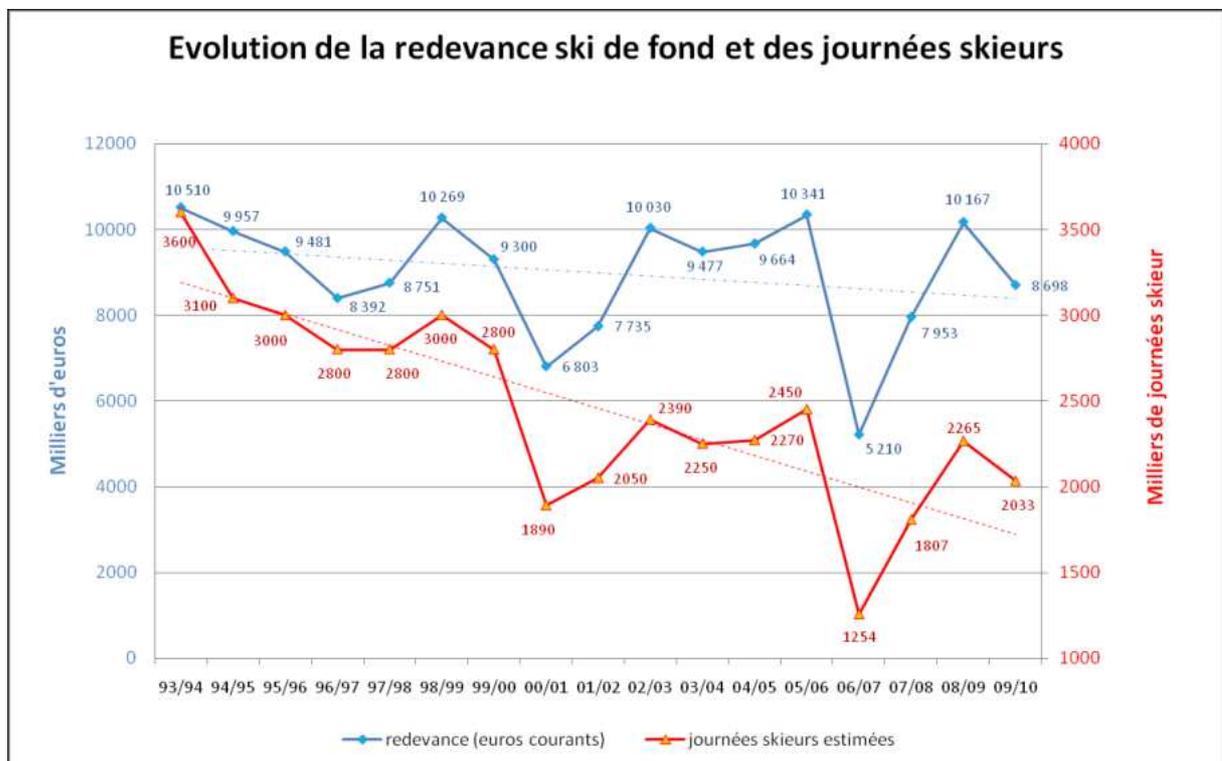
Une évolution législative a été rendue nécessaire et a été intégrée dans le code général des collectivités territoriales (articles L2333-81 et 82 de la loi 2006-437).

Ainsi, l'extension de la redevance a été rendue possible pour l'accès aux installations et aux services collectifs d'un site nordique dédié à la pratique du ski de fond et aux loisirs de neige non motorisés et autres que le ski alpin.

S'il est indéniable que l'instauration de cette redevance a permis un développement quantitatif et surtout qualitatif (de part les moyens mis en œuvre par les collectivités : création de pistes, entretien, damage, organisation de la sécurité), nous assistons à une érosion constante de l'activité depuis le début des années quatre-vingt-dix.

En effet, selon les chiffres donnés par ATOUT FRANCE dans son « bilan de la saison 2008-2009 », la courbe de la fréquentation moyenne est passée de 3.6 millions de journées skieurs à 2.3 millions, elle dépasse à peine les 2 millions pour 2009/2010.

Dans le même temps, le produit de la redevance est resté stable, environ 10 millions d'Euros, mais a baissé en 2009/2010 (8.7 millions).

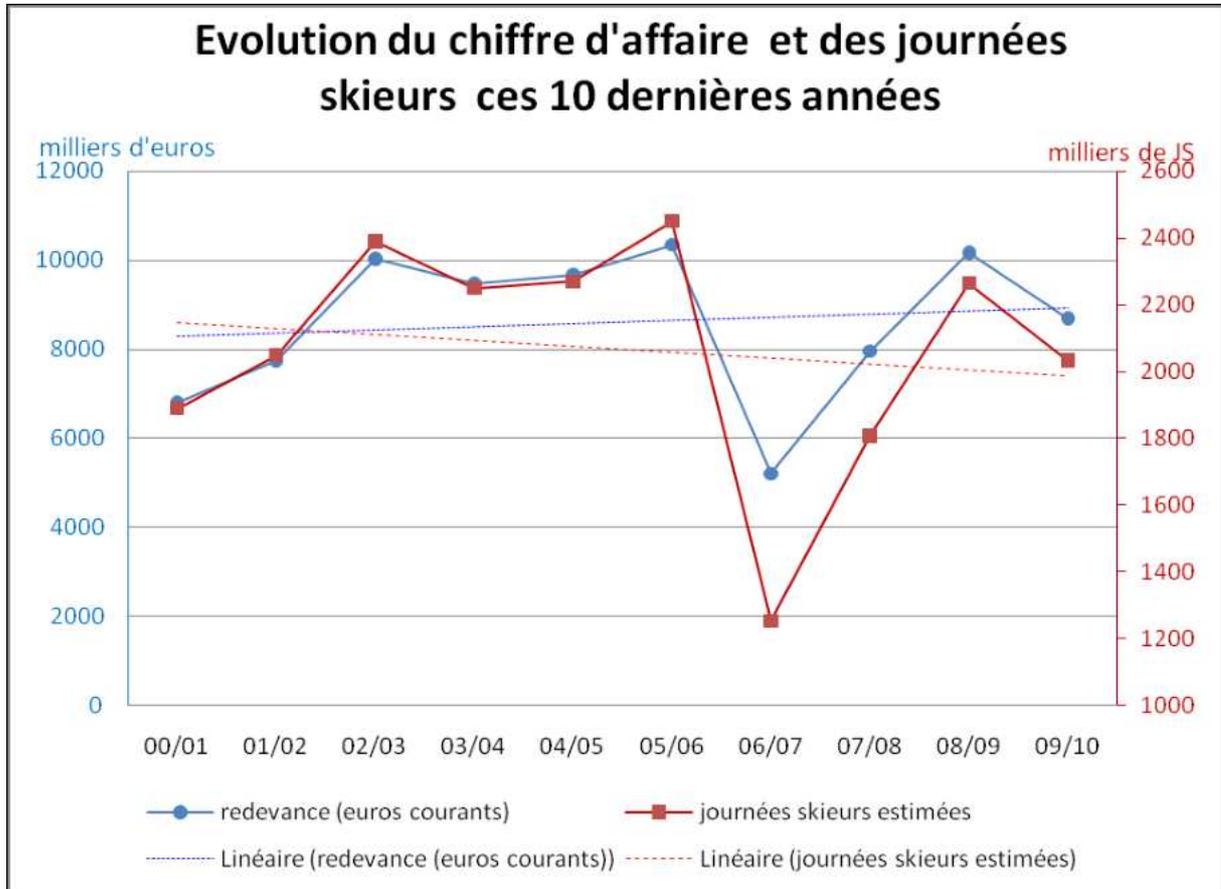


ATOUT France Bilan de la saison 2009-2010

Note particulière 4

Notons à ce propos que les sommes données par la DGLC pour cette même année sont beaucoup plus basses : 4 millions d'euros (3 millions pour les communes et 1 million pour les intercommunalité).

L'augmentation des tarifs, qui a donc été la solution largement employée par les gestionnaires pour limiter la baisse du chiffre d'affaires, présente désormais ses limites.



ATOUT France Bilan de la saison 2009-2010

Les tarifs sont voisins de 6,5 euros la demi-journée et semblent avoir atteints le seuil à ne pas franchir.

Se pose donc avec acuité la mise en œuvre des moyens (en-a-t'on la possibilité ?) pour enrayer le processus de baisse et redonner de l'attractivité à la pratique du ski de fond. C'est d'autant plus crucial que le taux de couverture des charges d'exploitation par la redevance est désormais de 90% en moyenne.

Les extensions de la redevance au ski nordique aux loisirs de neige non motorisés autre que le ski alpin ont certes permis de répondre à une demande mais sans pour autant permettre de contribuer à l'équilibre (certaines stations proposent des circuits raquettes à accès libre).

Il convient donc de conserver en l'état la redevance ski de fond, ce qui pour autant n'exonérera pas les responsables des pratiques nordiques (collectivités territoriales,

Note particulière 4

associations, opérateurs...) de conduire les réflexions nécessaires à un nouveau développement.

De ce point de vue, il serait utile de vérifier, au fil du temps, la pertinence des orientations du Conseil National du Nordique tant dans leurs applications que dans les résultats obtenus.

L'idée même de substituer au concept de « la piste de ski de fond », parfois encore considéré comme « ringard » ou trop sportif, celui de site nordique peut paraître séduisante.

En effet proposer une offre de produits touristiques et de loisirs sportifs qui répondent à des attentes ludiques, de bien-être et de nature, passer de la notion de piste à celle d'espaces, d'itinéraires, d'aires dédiées qui prennent en compte la diversité de la demande peut être de nature à gagner des adeptes en plus grand nombre, d'autant que le vieillissement de la population comme les problèmes de cohabitation des pratiques de publics jeunes (plus sportives) avec les publics plus âgés constituent des paramètres à prendre en compte plus spécifiquement.

De la contribution du ski alpin au développement local en montagne : la taxe sur les remontées mécaniques

La loi dispose dans ses articles 85 à 88 que les communes (ou leurs groupements) et les départements peuvent assujettir les entreprises, exploitant des engins de remontée mécanique, à une taxe sur les titres de transport payés par les usagers.

Cette taxe est plafonnée respectivement à 3 % (communes) et à 2 % (départements).

Le produit annuel de cette taxe est affecté :

- à des interventions favorisant le développement en montagne,
- aux dépenses d'équipement de services de promotion et de formation induites par le développement touristique en montagne y compris l'amélioration des accès routiers et ferroviaires,
- aux dépenses de développement d'un tourisme d'initiative locale en montagne,
- à des charges engagées par les clubs locaux de ski,
- au financement d'actions de prévention des accidents en montagne.

La loi 2005-157 du 23 janvier 2005 a étendu (article L 2333-52 du Code Général des Collectivités Territoriales) la destination de cette taxe aux travaux de protection contre l'érosion naturelle des sols, la protection des avalanches ou la défense des forêts contre les incendies qui incombent à la commune.

De par cette taxe, les 8 millions de pratiquants du ski alpin contribuent à hauteur de 45 millions d'euros dont 14 pour les départements selon les chiffres donnés par le DGCL au titre de 2008 – 50 millions selon le Syndicat National des Téléphériques de France.

Aucune étude à la connaissance de la mission ne permet, à ce jour, d'en connaître réellement son emploi (situation confirmée par la chambre des comptes de la région Rhône Alpes).

Note particulière 4

Directement liée au chiffre d'affaires, lui-même conditionné par les conditions climatiques et d'enneigement (la moyenne altitude notamment), elle est peu susceptible de progression significative.

Le syndicat National des Téléphériques de France estime, en effet, que les prix de forfait atteignent désormais un plafond difficilement dépassable.

Ces mêmes exploitants pourraient avoir une propension à revendiquer sa disparition comme moyen de compensation de l'évolution de leurs charges (coût de l'entretien du renouvellement des installations qui va croissant dès lors que les fabricants de remontées mécaniques se trouvent en situation de quasi monopole).

Eu égard à la situation actuelle, la question de l'affectation du produit de cette taxe peut se poser.

Doit on conforter la logique en vigueur déjà mise en œuvre dès 1953 – taxe Ravanel – (décret du 28 mai 1953) qui veut que la pratique du ski alpin contribue au développement, à l'entretien de la montagne dans quasiment tous les domaines ?

Doit on, au contraire, considérer que les communes et départements de montagne sont certes des territoires qui souffrent de handicaps (altitude, climat,...) compensés par des dispositions particulières (abondement de la DGF, crédits européens,...), mais qu'elles ont su tirer profit de cette pratique du ski, génératrice de richesses ?

Dans ce cas, on pourrait imaginer de centrer l'utilisation du produit de cette taxe sur un nombre de priorités limitées de nature à conforter voire améliorer la fréquentation comme, par exemple, la rénovation du parc locatif (lits froids) celle des équipements d'accueil des jeunes, clientèle de demain (voir infra) ou la modernisation des installations qui contribuent aux pratiques sportives.

Reste que dans ce cas des systèmes de solidarités sont à renforcer entre les stations d'altitude qui perçoivent le plus de taxe et celles de moyenne altitude où sont implantés généralement les équipements d'accueil des classes de neige et de centre de vacances, lieux de découverte du milieu montagnard et d'apprentissage de la pratique de ski.

Les secours

La loi montagne introduit deux dispositions particulières :

D'abord, celle qui confère aux Préfets, pour assurer le service public des secours, la possibilité de mettre en œuvre un plan d'urgence dès lors que les opérations de sauvetage nécessitent la conduite d'une action d'ensemble d'une certaine importance,

Ensuite, elle introduit une exception au principe général de gratuité des secours : les communes peuvent, par délibération, demander un remboursement aux victimes des frais engagés lors d'un accident lié à la pratique du ski alpin ou de fond.

L'article 54 de la loi 2002-276 relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 a étendu cette exception à toute activité sportive et de loisir.

Note particulière 4

Enfin, la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 a transféré les charges financières – opérations des secours – aux SDIS, celles-ci comprenant la prévention et l'évaluation des risques.

En pratique sur le domaine skiable – c'est-à-dire toutes les pistes accessibles par des remontées mécaniques – et donc également le hors piste et sur les pistes de fond, raquettes... balisées, la commune, si elle dispose d'un dispositif particulier de secours (y compris faisant appel à des entreprises privées) refacture les frais de secours aux victimes. Hors domaine « skiable », la gratuité des secours est la règle.

Ce principe est admis par tous ; il peut toutefois générer quelques aspects pervers comme la « sur assurance », mais mérite de rester en l'état.

Reste que des tensions persistent entre les intervenants sur le terrain, CRS, gendarmes, sapeurs pompiers voire guides de haute montagne au sujet de la répartition des missions, le commandement, etc...

L'exemple le plus significatif est celui des formations aux secours à Chamonix où 5 écoles sont en passe de cohabiter désormais.

↳ Le CNISAG – Centre National d'Instruction des Secours en montagne de la Gendarmerie,

↳ Le centre national d'entraînement qui forme les CRS,

↳ L'école militaire de haute montagne qui forme également aux secours,

↳ en cours d'étude, un projet de création d'un centre d'instruction spécialisé pour les sapeurs pompiers,

↳ l'ENSA (Ecole nationale de Ski et d'Alpinisme) au sein de laquelle viennent se former les guides de haute montagne provenant des quatre origines précédentes.

Est-il utopique de penser qu'en cette période de RGPP, la loi montagne puisse disposer d'une organisation des secours en montagne en référence aux secours maritimes par la création d'un corps ou organisme unique nourri par les compétences humaines issues de corps différents mais tous formés au sein d'une seule et même institution, l'ENSM, la nouvelle entité qui regroupera l'Ecole nationale de Ski et d'Alpinisme et le Centre National de Ski Nordique ?

Accessoirement aux questions de sécurité, chacun constate que l'article 76 de la loi repris dans le code de l'Environnement (L 342-30) qui interdit la dépose de passagers, à des fins de loisirs, par des aéronefs est imprécis et incomplet et régulièrement contourné, les sanctions étant, par ailleurs, de très faible importance (contravention de première classe soit 11 euros).

Seule la dépose est interdite, pas la reprise !

Cette question se pose avec acuité particulièrement dans le massif du Mont Blanc dès lors que nos voisins, Suisses et Italiens, n'interdisent pas cette pratique et que la ligne frontalière en haute montagne est peu repérable.

Par ailleurs, s'agissant toujours du Mont Blanc, les survols, de plus en plus fréquents, perturbent la qualité environnementale de ce site exceptionnel.

Note particulière 4

Il y aurait donc lieu d'apporter les précisions à la loi interdisant dépose et reprise et permettant aux autorités locales de prendre les mesures nécessaires à la limitation des survols.

CONCLUSION

Le bilan de la loi Montagne ne peut s'abstraire des grandes problématiques qui traversent les stations de montagne confrontées à la concurrence exacerbée des destinations touristiques et à la volatilité des clientèles, à la récession économique internationale, à la contraction des aides publiques nationales et européennes, aux changements climatiques et à un vieillissement de la population.

Les enjeux sont importants dès lors qu'ils impactent pour la seule filière des métiers sportifs de la montagne quelque 20 000 professionnels dont 16 000 pour le seul ski alpin, tous fortement ancrés dans la ruralité montagnarde.

Dans ces conditions et compte tenu de la part fortement « motrice » du tourisme sportif dans le développement été-hiver desdites stations, il y a lieu d'orienter les politiques publiques sur les seuls programmes potentiellement en mesure d'exercer un effet démultiplicateur et structurant.

De ce point de vue, il conviendrait d'apprécier avec mesure les éventuelles politiques dites de diversification comme palliatif à la stagnation voire la baisse de la clientèle particulièrement en zone de moyenne altitude.

Tout confirme (entretiens, rapports de la chambre des comptes) que l'activité est directement liée à la météo et à la qualité de l'enneigement.

C'est d'abord « du blanc » que les touristes veulent trouver en montagne. Les stations qui ont depuis longtemps mis en œuvre cette politique de diversification des équipements et activités ont, certes, donné plus de confort mais n'ont pas enregistré de résultats de nature à inverser les tendances observées.

La définition de tels programmes ne peut se faire que par la mise en synergie des instances et organes spécifiques à la montagne, le CSSM d'une part, le Conseil national de la montagne et ses comités de massif d'autre part, le premier étant en capacité d'assurer les fonctions de comité économique et social des « forces vives des sports de montagne » au profit du second.

La clé du succès réside aussi dans la mobilisation coordonnée des aides, de toutes les aides y compris celle du CNDS (Centre National du Développement du Sport), dont une part spécifique devrait être affectée à la mise en œuvre desdites politiques.

Parmi les pistes à investir à un double échelon national et territorial (mais il en est d'autres) :

↳ la promotion des sports de montagne et de la montagne en tant que milieu spécifique en direction des jeunes (qui sont les clients de demain), à l'interne des services de l'éducation nationale, mais également dans les accueils collectifs de mineurs. L'approche éducative au milieu montagnard s'ordonnera autour de valeurs fortes, bien être, sécurité-autonomie-responsabilisation, éducation à l'environnement montagnard et développement durable, sans oublier le dépassement de soi-même....

Note particulière 4

Il est inconcevable que de jeunes citadins domiciliés au pied des plus beaux massifs de l'hexagone ne pratiquent pas davantage de ski, la randonnée pédestre, l'escalade que les jeunes parisiens, londoniens ou bruxellois.

Des directives nationales relayées au plan local par les collectivités territoriales devraient impulser le mouvement pour s'extraire des logiques protectrices stérilisantes.

Complémentairement, il convient de remettre à l'ordre du jour :

↳ l'aide aux structures d'hébergement, généralement associatives, accueillant des classes vertes/de neige et des ACM (accueils collectifs de Mineurs). La fermeture d'un nombre toujours plus grand de centres d'accueil du fait de leur incapacité financière à faire face aux mises aux normes, la réduction de leur capacité d'accueil du fait de l'application stricte des réglementations jouent à rebours de l'accessibilité des jeunes publics à la montagne. De manière anecdotique certes, pointons ici la contradiction qui existe pour la fréquentation de refuges par les groupes de mineurs en accueils collectifs autorisée par le code du tourisme (article D 326.2) mais interdit partiellement par le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP (article RE F7).

↳ La facilitation des parcours professionnalisant intégrant la pluriactivité dans le cadre d'une offre de formation souple, modulaire, ouverte, accessible. De manière incidente, on insistera sur le fait que les diverses mesures de la loi Montagne relatives à la pluriactivité, également aux saisonniers, intéressent directement les métiers sportifs de la montagne car les professionnels de la montagne sont des pluriactifs par nature du fait de la saisonnalité de leur activité, une saisonnalité par ailleurs fortement campée sur le statut du travailleur indépendant, ce qui est aussi une spécificité... française fort peu compatible avec les régimes d'aide à la formation qui tendent à privilégier le statut de salarié. Sur ce point, le droit de la formation professionnelle devrait aussi évoluer.

Enfin, le défaut de données fiables sur les pratiques sportives de montagne, leurs évolutions, les besoins qu'elles génèrent en terme de qualification, d'offre de service, d'aménagement (sécuritaire) de l'espace, milite pour la mise en place d'un observatoire des sports.

Cet observatoire serait le pendant du Système national d'observation de la sécurité en montagne (SNOSM) lui aussi en cours d'évolution. Le SNOSM est au demeurant, l'exemple abouti d'une entreprise partenariale et solidaire des forces vives de la montagne. L'exemple peut être reproduit.

NOTE PARTICULIÈRE 5

La loi montagne et les unités touristiques nouvelles

La loi montagne et les unités touristiques nouvelles

Le principe de l'autorisation préalable des « unités touristiques nouvelles » a été instauré en 1977 par la directive montagne. Ce principe a été repris par la Loi montagne en 1985 mais sensiblement modifié : la décision restait de la compétence de l'État mais elle a été « déconcentrée » au niveau du massif et versée dans les attributions des préfets de massif ; ceux-ci, pour prendre leur décision, devaient s'appuyer sur l'avis d'une commission spécialisée, issue du Comité de massif. Les seuils financiers pour les équipements et les seuils de surface de construction à usage touristique devant donner lieu à une autorisation préalable ont été augmentés et la possibilité d'élaborer un plan pluri-annuel de développement touristique (PPDT) permettant de globaliser les autorisations d'un même site a été supprimée.

Le dispositif est encore en application en 2010 : il a subi cependant de nombreuses évolutions au fil des ans : augmentation des seuils financiers et de surface, déconcentration d'une partie des autorisations au niveau du département,....

1. L'évolution des pratiques d'aménagement depuis 1985

En 1977 et encore en 1985, les projets de développements des aménagements en montagne pour la pratique du ski alpin étaient nombreux et ambitieux : des projets de stations « intégrées », à créer de toute pièce dans des sites d'altitude, étaient dans les cartons et les stations existantes agrandissaient largement leur domaines skiables et leur capacités d'hébergement.

Trente ans plus tard, les stratégies ont évolué : des aléas d'enneigement ont mis en difficulté les stations les plus basses et les moins bien exposées, les autres s'équipant de moyens de production de neige de culture. La clientèle, face à des difficultés économiques est plus difficile dans ses choix d'hébergement, recherche plus de confort et de surface.

Certaines stations ont d'ores et déjà entamé la restructuration de l'immobilier en modifiant la surface des hébergements commercialisés et en s'efforçant de créer un caractère montagnard à des constructions qui s'identifiaient parfois davantage à des grands ensembles. Mais cet exercice est économiquement et techniquement complexe et très peu ont pu aboutir.

Enfin la fréquentation de la montagne en été marque le pas, tout au moins pour les sites équipés pour la pratique du ski, dont la présentation estivale est souvent dissuasive en raison précisément de l'impact des aménagements réalisés pour le ski.

Dans ce contexte, le filtre que constitue la procédure UTN n'est plus approprié : il n'a plus à arrêter des projets excessifs qui, en tout état de cause, n'ont plus la solvabilité nécessaire à leur réalisation et la fonction pédagogique des débats autour de l'instruction des dossiers ne peut plus s'opérer.

2. L'instruction des dossiers d'autorisations d'UTN :

La mission a également constaté une évolution négative de la technicité des services instructeurs de l'État : si la compétence des agents n'est pas en cause, la chaîne constituée par les services, du plus près des élus locaux (DDE, RTM) à ceux placés auprès du préfet de région

Note particulière 5

(SGAR, Diren) auxquels s'ajoutait le SEATM, service spécialisé sur le tourisme de sports d'hiver, a été considérablement réduite et fractionnée : ne subsiste plus que les DDT, le SGAR et les DREAL sans capacité de synthèse ni pratique de l'aménagement touristique. L'instruction des dossiers reste assurée au mieux mais les avis tranchés et motivés adoptés par les représentants de l'État au cours de la première décennie d'application de la Loi, ont laissé la place à des avis moins incisifs, hormis sur la question de la protection des paysages ou des biotopes, celle-ci étant souvent réduite à un arbitrage entre le oui ou le non.. ?

Des difficultés d'application semblent également le fait de nombreux dossiers : difficultés sur la prise en compte du cumul des opérations (sur quelle période, quelle limite géographique, avec quelles informations), ambiguïtés pour la qualification d'équipements touristiques, application difficile de la caducité des autorisations. Si ces cas litigieux sont généralement réglés au bénéfice des demandeurs, ils représentent cependant une fragilité indéniable de la valeur juridique des actes et autorisations délivrées.

En outre, l'application des procédures d'autorisation normales (permis de construire, d'aménager, étude d'impact,...) à posteriori de la procédure UTN, sur des dossiers qui ont été complétés, n'est pas compris par les demandeurs et il est alors très difficile politiquement d'émettre des réserves à la suite d'un avis UTN positif. ??

3. Propositions de la mission

Compte-tenu de ces observations et des témoignages reçus, la mission estime que cette procédure d'exception n'a plus lieu d'être maintenue en l'état: elle n'a plus d'effet de régulation pour un marché qui s'est ré-orienté et ne permet plus d'éclairer les collectivités dans leur choix, faute d'une ingénierie globale de l'aménagement touristique au sein des services de l'Etat.

La mission propose ainsi que les projets les plus restreints qui sont actuellement du ressort du préfet de département, ne fassent plus l'objet de procédure particulière mais soient instruits, avec la vigilance nécessaire en ce qui concerne la protection de l'environnement et des espaces agricoles, selon le droit commun des codes de l'urbanisme et de l'environnement. Pour les projets plus importants, examinés actuellement au niveau du massif, ils ne devraient plus être l'objet d'examens isolés mais être traités dans le cadre d'un programme d'ensemble dont la validation par le Préfet coordonateur du massif permettrait l'autorisation ultérieure de chacune des opérations. L'évolution des pratiques touristiques, pendant l'hiver comme pendant les autres saisons, montre une fréquentation et des consommations qui se distribuent sur un pays ou une vallée et non plus sur une seule station ou commune. Les dispositions en vigueur concernant la validation des SCOT¹ en zone de montagne, pourraient être le cadre d'une telle pratique, à législation constante : dans cette hypothèse, les SCOT devraient préciser des objectifs quantitatifs pour les développements à venir (superficie à construire et nombre de lits) et les espaces naturels impactés par les pratiques sportives. Et pour les préfets et les comités de massif, il conviendrait de préciser leur mandat pour un tel examen. ???

¹ La mise en œuvre de ces dispositions est aujourd'hui marginale, les dossiers de SCOT présentés aux comités de massif d'après les renseignements recueillis par la mission n'ont pas dépassé deux ou trois dossiers et les commissions comme les représentants de l'État n'ont su répondre face à des dossiers qui ne traitaient pas explicitement de l'aménagement touristique.

Note particulière 5

En tout état de cause, il est apparu à la mission souhaitable de restaurer une expertise globale des aménagements et de la gestion touristique auprès des préfets de massif : cela représente en tout de son point de vue de l'ordre d'une douzaine de généralistes et de spécialistes de l'économie touristique en montagne qui à partir de leur expérience croisée pourraient apporter leurs analyses des dossiers soumis à autorisation aux Préfets de massif et à leurs services.

Annexe à la note particulière sur les UTN

Note DREAL Midi-Pyrénées au Préfet des Hautes Pyrénées en vue d'un entretien sur le sujet en juin 2009

« En 13 ans et demi, dans le département des Hautes Pyrénées ont été déposés au total 12 dossiers dont 11 déjà instruits, 9 ayant fait l'objet d'un avis favorable et d'une autorisation générale, 2 d'un avis et d'une autorisation partiellement favorable. La plupart des avis portant sur des travaux de remontées mécaniques ont été suivis de réalisation, mais trois seulement des UTN ont eu les moyens financiers de réaliser les travaux autorisés, cinq n'ont réalisé que partiellement les travaux autorisés, et une UTN n'a pas été suivie du tout de travaux suite à un recours, mais est en voie de réalisation pour 2010. Les UTN prévoyant de lourds travaux immobiliers n'ont pas été suivies d'effet suite à recours. Enfin il convient de noter que, confrontées à la période de récession économique, et à une opposition croissante à des projets contraires en plusieurs points à la circulaire de janvier 2008 relative aux unités touristiques nouvelles en montagne, portant notamment sur le caractère non social et non durable de l'économie qui les porte, deux autorisations risquent de devenir caduques si elles ne sont pas suivies d'engagement avant avril 2010 et avril 2011.

En conséquence, le département des Hautes Pyrénées, le plus dynamique devant les quatre autres départements du massif pyrénéen en matière de création d'UTN depuis 15 ans, est aussi le plus vulnérable de par des équipements frappés d'obsolescence économique ; en période de moindre enneigement, il présentera le plus grand nombre de m² de friches de l'industrie du tourisme, friches qui menacent déjà des stations comme Val Louron, en dépit des excellentes conditions d'enneigement de l'hiver 2009/2010. »

NOTE PARTICULIÈRE 6

Les transports publics en zone de montagne

Les transports publics en zone de montagne

La question de l'organisation des transports n'est pas prise en compte dans la loi montagne à l'exception du cas particulier des équipements de remontées mécaniques pour la création desquels une procédure particulière est prévue dans le cadre des UTN.

Pour ce qui est des autres modes de transports publics, ce sont les réglementations nationales qui s'appliquent tant pour ce qui concerne le périmètre de ces transports que les organisateurs des services de transport.

Par sa configuration géographique et topographique particulière, par l'implantation d'une urbanisation en fond de vallée ou dans des stations de sports d'hiver intégrées sur les sommets, l'organisation des transports publics entre ces différents pôles pose problème et la réglementation qui a cours dans les zones urbaines ou les territoires de plaine ne permet pas d'assurer un service efficace sans générer des coûts supplémentaires ou sans que des dérogations à la loi soient nécessaires.

Tout d'abord l'Autorité Organisatrice des Transports (AOT) de plein droit, pour les services réguliers de transport public est normalement le Conseil Général pour ce qui concerne le département à l'exclusion des liaisons d'intérêt régional ou national (art.29 loi LOTI du 30 décembre 1982).

Celui-ci exerce sa compétence sur son territoire et organise les transports publics.

Il peut déléguer cette compétence à une commune ou un groupement de communes qui a alors en charge l'organisation d'un service public de transport régulier ou à la demande.

Si une commune ou un groupement de communes s'est doté d'un périmètre de transport urbain, après les consultations nécessaires du Conseil Général, le préfet constate le caractère urbain du PTU et prend l'arrêté correspondant. La commune ou le groupement de commune organise alors les transports publics sur son périmètre et devient autorité organisatrice de transports urbains. Mais le préfet peut refuser cette constatation et donc le PTU, si le caractère urbain du périmètre n'est pas réel ou s'il y a trop de discontinuité entre les zones urbanisées.

La procédure est différente dans le cas des communautés d'agglomération et les communautés urbaines, qui n'ont pas de démarche particulière à accomplir.

Les conséquences de la création d'un PTU sont diverses.

Tout d'abord la commune ou la communauté de commune (prenons ce cas, le plus fréquent en zone de montagne) est autorité organisatrice de transports urbains (AOTU) et peut donc décider des services de transports publics à créer, modifier ou supprimer sur son périmètre. Elle choisit le mode d'exploitation de ce service et en contrôle l'exécution.

L'AOT responsable des transports routiers non urbains ne peut intervenir pour créer ou modifier des dessertes locales dans le PTU sans l'accord de l'AOTU.

Un PTU regroupant plus de 10 000 habitants permet d'assujettir les employeurs de +9 salariés au paiement du versement transport.

Les matériels utilisés à l'intérieur d'un PTU sont spécifiques (autobus, transport de passagers debout). En dehors des PTU, seuls les autocars peuvent circuler.

Les transports réguliers sont des services offerts à la place avec itinéraires, points d'arrêt, horaires, fréquences, tarifs fixés à l'avance.

En montagne, en raison de la configuration urbaine et du regroupement de communes selon les vallées, deux questions se posent :

Note particulière 6

- celle de la définition d'un PTU en raison de l'étalement des espaces urbanisés sur une intercommunalité ou à fortiori sur une commune avec le bourg dans la vallée et une station de sports d'hiver au sommet. La continuité d'urbanisation nécessaire pour créer un PTU est rarement réalisée. Il en résulte donc que hors les remontées mécaniques les liaisons entre quartiers de la commune ne peuvent avoir lieu que par délégation de l'AOT de droit (Conseil Général) si la commune veut les organiser.
- Celle du matériel utilisé. Dès lors qu'il n'y a pas possibilité de créer un PTU ? le transport régulier interurbain n'est possible qu'avec des autocars, empêchant la mise en place de navettes avec passagers debout, ce qui est le cas le plus fréquent dans l'organisation de navettes hivernales station-vallée.

Enfin la faiblesse du nombre d'habitants permanents (Les touristes ne sont pas pris en compte) ne permet pas le plus souvent d'atteindre le seuil des 10 000 habitants pour permettre aux communes de percevoir le versement transport.

La loi SRU de 2000 a cependant prévu la possibilité d'une coopération entre AOT sous la forme d'un syndicat mixte qui se substitue à ses membres et permet d'organiser les transports urbains et non urbains dans un bassin de vie ou d'emploi plus vaste qu'un PTU .

Il ne peut regrouper que des AOT et se constitue sur la base du volontariat de ses membres et sa règle de fonctionnement est l'unanimité.

Le syndicat définit son périmètre de compétences, dont trois compétences obligatoires :

- la coordination des services organisés par les membres
- la mise en place d'un système d'information à l'intention des usagers,
- la création d'une tarification coordonnée et de titres de transport uniques.

Mais le syndicat mixte peut aussi exercer des compétences facultatives en lieu et place de ses membres pour l'organisation de services publics réguliers ou de services à la demande et pour la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport.

La loi Grenelle II a également introduit des modifications visant à favoriser le dispositif de la loi LOTI et de la loi SRU en permettant :

- la possibilité de percevoir le versement transport pour les communes touristiques inférieures à 10000 habitants et en majorant le taux de ce versement de 0,2% si elles ont plus de 10 000 habitants (hors Ile de France) ;
- une amélioration de la gouvernance des AOT par un renforcement des coopérations et la coordination des AOT urbaines et périurbaines lorsqu'elles ont plus de 100 000 habitants en permettant plusieurs périmètres de transport urbain ;
- l'adhésion possible à un syndicat mixte de transport SRU.

Cependant, ces dispositions, sauf pour le versement transport dans les communes touristiques, ne règle pas vraiment la question du transport saisonnier à laquelle sont très souvent confrontées les communes de montagne, ni la question de l'organisation de transports urbains entre le bas et le haut de la vallée en raison de la discontinuité de l'urbanisation, ce qui conduit souvent ces communes, en période de haute saison touristique, à mettre en place des systèmes de navette qui, très souvent, soient débordent du périmètre PTU lorsqu'il existe, soit utilisent des matériels qui ne sont pas en conformité avec la réglementation, lorsqu'il s'agit de rejoindre deux pôles urbanisés séparés par un espace non urbanisé où s'applique la réglementation du transport interurbain avec un matériel spécifique.

NOTE PARTICULIÈRE 7

Loi montagne et environnement

Loi montagne et environnement

Votée juste après les premières lois de décentralisation, la Loi Montagne de janvier 1985 est souvent reconnue comme la première loi de développement durable, en ce sens qu'elle traite autant de protection de l'environnement (Titres IV et V) que de développement économique et social (Titre III).

Comme les lois Grenelle 1 et 2, elle a par ailleurs été votée à l'unanimité.

1. La loi montagne et l'environnement : une distanciation paradoxale

Pourtant, malgré ce désir d'intégration souhaité au départ par le législateur, il s'avère que les relations entre les acteurs socio-économiques de la montagne (élus et socio-professionnels) et ceux de l'environnement (associations et administration de l'environnement) sont loin de toujours converger, au-delà du discours convenu, et reconnu par tous, que le patrimoine naturel et culturel et ses paysages constituent un des principaux atouts des territoires montagnards – et que la montagne française est relativement préservée.

Les raisons de cette distanciation en sont connues et se réfèrent d'abord à des contentieux locaux -au sens commun comme au sens juridique- anciens ou plus récents : l'« affaire » de la Vanoise, les microcentrales, Natura 2000, les prédateurs, les zones à risques, pour n'en citer que les plus emblématiques, et qui ont laissé, et laissent encore, des traces profondes.

Elles se réfèrent aussi à la réalité physique¹ : en 1996, 89% de la surface du territoire national couverte par une protection forte (parcs nationaux et réserves naturelles) se situait en zone de montagne ; 30% de la superficie montagnarde était protégée contre 12% en moyenne nationale, ce qui explique en grande partie le sentiment, maintes fois ressenti et exprimé aux missionnaires, de « dépossession territoriale » liée à l'environnement et à son accumulation de réglementations -quelque justifiées soient-elles, chacune prise isolément.

D'autre part, la loi Montagne -et ses compléments législatifs, notamment la LDTR- comprend en définitive peu de dispositions directes concernant l'environnement, au sens des compétences traditionnelles des Ministères chargés de l'environnement -et précédant l'actuel MEEDDM- : eau, pollutions et déchets, biodiversité, risques. Seuls, les Parcs (PN et PNR) sont cités comme pouvant s'associer aux politiques de la montagne. Le Titre IV traite de la protection sous l'angle de la maîtrise des aménagements, notamment touristiques : continuité de l'urbanisation, rives des plans d'eau, prescriptions particulières de massif, UTN, risques, ce qui dès lors la rapproche plus du développement durable. Les questions environnementales « nouvelles » depuis 25 ans (climat, sécurité, prédateurs, usages de l'eau, réseaux écologiques) ne sont que peu abordées, y compris dans la LDTR. L'énergie et notamment les énergies renouvelables sont peu présentes.

Enfin, les principaux textes législatifs environnementaux ont été pris avant (parcs nationaux en 1960, eau en 1964, protection de la nature en 1976) ou/et distinctement à la loi montagne (loi Barnier en 1995, loi sur les risques en 2003, parcs nationaux en 2006, et plus récemment Grenelle 1 et 2, notamment).

¹ Rapport d'information du Sénat et de l'Assemblée nationale pour dresser un bilan de la politique de la montagne – octobre 2002.

Note particulière 7

Divergences et conflits d'intérêt locaux, d'un côté, déficit de réciprocité des textes nationaux de l'autre -à l'exception de la LDTR- ont progressivement altéré le consensus qui s'était formé au moment du vote de la loi, même s'il existe encore, globalement et politiquement.

A l'heure de l'intégration de l'environnement dans le développement durable, symbolisé par le grand ministère de l'Ecologie, on ne peut que regretter cette distanciation paradoxale et chercher à l'atténuer.

2. La loi montagne et l'environnement : une solidarité à renforcer

La loi montagne a reconnu la pertinence juridique des territoires de montagne et de leurs spécificités. Elle a institué à leur endroit un certain devoir collectif de solidarité, à travers une gouvernance partagée (les Comités de massifs), des instruments mis en place par l'Etat et des aides publiques.

Les conventions interrégionales de massif et les programmes européens opérationnels constituent les premiers outils de cette solidarité entre l'UE, l'Etat, les Régions et les acteurs de la montagne.

Plus spécifiquement au niveau de l'environnement pris au sens large, cette solidarité s'exerce, mais de façon contrastée selon les thématiques :

- ◆ en matière d'agriculture et de pastoralisme, des instruments de solidarité ont été créés : ICHN, aides à l'installation et à la modernisation, PHAE, labels...;
- ◆ en matière de ressource en eau, la solidarité s'exerce dans le cadre normalisé des bassins et des lois successives sur l'eau ;
- ◆ en ce qui concerne la forêt, par la politique de l'ONF, des communes forestières et des organismes nationaux de recherche ;
- ◆ pour les risques naturels, au travers du service RTM et du Cemagref, des mesures contre l'incendie et de l'élaboration des PPR... ;
- ◆ pour la santé, dans le cadre des politiques sanitaires territorialisées ;
- ◆ pour l'énergie, au travers des implications locales de la politique énergétique nationale ;
- ◆ pour le climat, même s'il est difficile d'avoir une approche territoriale en la matière, au travers du plan national d'adaptation en préparation.

Même si certaines de ces actions sont jugées insuffisantes par certains, notamment en termes de moyens humains et budgétaires, elles constituent la base solide, et consensuelle dans leurs orientations, de cette solidarité.

C'est en fait la gestion des espaces naturels et culturels, de la biodiversité et des paysages, et leurs interactions avec le développement touristique, qui pose et repose la question de cette solidarité et crée les tensions les plus vives. C'est sur ce point que les marges de progrès doivent être trouvées pour faire mieux converger aménagement de la montagne et environnement.

En complément des textes sur les parcs naturels régionaux -créés de fait avant la loi montagne, et consolidés juridiquement au fil des ans-, la loi du 14 avril 2006 sur les parcs nationaux constitue le texte témoin de cette nécessaire convergence.

Note particulière 7

Si les anciennes zones centrales -devenues cœurs de parc-, ne semblent pas poser de problèmes conflictuels, alors que la protection y est maximale et que l'Etat y détiendra l'essentiel du pouvoir de décision, c'est dans les anciennes zones périphériques -devenues zones de « libre » adhésion- que le législateur a voulu poser les conditions de ce rapprochement : les communes qui souhaitent y être intégrées devront alors souscrire à la "charte" du parc, plan de préservation et d'aménagement, décrivant aussi bien les mesures de protection prévues pour la zone centrale que les aménagements en périphérie. Dans cette dernière zone, le développement économique devra rester compatible avec la préservation de l'environnement comme dans les parcs naturels régionaux.

L'examen de l'élaboration actuelle des chartes dans les parcs nationaux de montagne et les débats en cours témoignent du caractère sensible, et pour l'instant incertain, de l'adhésion des communes. Il est clair que si elles ne trouvent pas « intérêt(s) » à adhérer, dans le cadre de « contreparties » à définir pour leur développement territorial à ce que la plupart considèrent comme une « extension » de fait des limites des anciens parcs, l'ensemble des acteurs de ces territoires, à commencer par l'Etat, auront échoué dans la recherche de cette convergence, et que cet échec sera durable.

Il est donc essentiel que, parallèlement aux suites spécifiques données à ce bilan de la loi montagne, un suivi étroit de l'élaboration de ces chartes soit effectué en partenariat entre l'Etat, les Parcs, les collectivités territoriales concernées et l'établissement public PNF. Leur aboutissement partenarial pourra servir d'exemple à de nombreux autres espaces patrimoniaux de montagne.

3. La loi montagne et l'environnement : trois vecteurs de nouveaux liens

Au vu des entretiens réalisés au cours de cette mission et de bien d'autres, et de nombreux ouvrages et colloques traitant de cette problématique, il semble que trois vecteurs de rapprochement, cohérents avec l'esprit initial de la loi, pourraient constituer le cahier des charges de ce suivi :

- ◆ une meilleure information des acteurs locaux sur les réglementations liées à l'environnement et leurs effets, permettant de poursuivre, ou reprendre, un dialogue d'autant plus nécessaire que la sauvegarde et la valorisation de leur patrimoine commun est reconnu par tous les acteurs. Les Comités de massifs constituent les lieux privilégiés de cette information réciproque et devraient mieux jouer un rôle d'« amortisseur » des tensions, notamment à travers leurs Commissions permanentes et leurs Commissions UTN.
- ◆ une gestion conventionnelle des espaces, et notamment des zones de libre adhésion, au travers des nombreux instruments existants : contrats de gestion des pratiques agricoles et pastorales, contrats d'objectifs Natura 2000, conventions de massifs et programmes opérationnels, partenariats avec les Départements, les associations et des entreprises ou mécènes privés, etc ;
- ◆ des moyens humains et budgétaires adaptés, et souhaités revalorisés, pouvant constituer le « juste retour » des ressources environnementales offertes à tous par les espaces et les acteurs de la montagne : meilleure valorisation des productions, nouveaux débouchés, « compensation » des services rendus à l'environnement, réaffectation de taxes et impôts, contribution de l'activité touristique à l'entretien des espaces dont elle profite, fonds spécifiques, mécénat dédié...tous moyens, aussi justifiés soient-ils, devant bien entendu préalablement être évalués.