



UN ACTE II DE LA LOI MONTAGNE
POUR UN PACTE RENOUVELÉ DE LA NATION
AVEC LES TERRITOIRES DE MONTAGNE

Par les Députées

Annie GENEVARD & Bernadette LACLAIS

27 juillet 2015

Avant-propos

Le 28 janvier 2015, dans le prolongement de son discours d'octobre 2014 à Chambéry, pour le trentième congrès de l'association nationale des élus de la montagne (ANEM), le Premier ministre nous confiait "une mission visant à formuler des propositions concrètes et opérationnelles pour une actualisation" de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

LA LOI MONTAGNE DE 1985 RESTE UN OUTIL PERTINENT MAIS UN ACTE 2 EST ATTENDU

Après plusieurs mois d'auditions et la réception de nombreuses contributions écrites, nous formulons dans le présent rapport une trentaine de propositions¹ qui ne sauraient être exhaustives.

Nous avons volontairement fait le choix de mettre en avant celles qui nous semblent aujourd'hui les plus urgentes à mettre en œuvre et qui constituent un socle commun entre de nombreux acteurs de la montagne.

La loi montagne de 1985 reste un outil pertinent qui dans l'ensemble a rempli plusieurs des objectifs que le législateur lui avait assignés. Citons notamment la lutte contre la désertification des montagnes ou encore la création d'institutions représentatives des massifs. Si l'on note un réel attachement des acteurs à la loi montagne, loi de référence à laquelle sont associées des avancées positives, chacun s'accorde néanmoins aujourd'hui sur la nécessité d'une actualisation pour répondre aux nouveaux défis auxquels les espaces de montagne doivent faire face.

La loi de 1985 s'est essentiellement construite autour de la logique de compensation-protection. Si la notion de handicap reste importante, celle d'opportunité l'est tout autant aujourd'hui. La montagne est un territoire avec des opportunités de développement économique qu'il faut soutenir, encourager, aider à s'organiser en filière. Elle est un atout pour la qualité de vie et l'emploi, elle est aussi souvent un lieu d'innovation et de ressourcement.

Pour autant, la vie quotidienne des habitants permanents reste parfois difficile (accès aux services publics, médecins, transports, numérique...).

Si les massifs sont très divers, avec des problématiques spécifiques à chacun d'entre eux, les montagnards ont néanmoins le sentiment d'appartenir à une même communauté de destin et se reconnaissent dans une même identité, que la loi de 1985 a permis de mettre en lumière.

Les avancées que cette loi garantit sont nombreuses et elle a incontestablement permis à des territoires en difficulté de rattraper une partie de leur retard et de trouver de nouvelles opportunités de développement, de se saisir de leur avenir, de bénéficier de financements spécifiques ou encore de reconnaître une gouvernance adaptée.

¹ 99 en comptabilisant les sous-propositions.

Pourtant des dispositions sont restées inabouties: trente ans après l'adoption de la loi, le droit à la différence ou à l'expérimentation n'a pas été utilisé.

Le contexte économique, sociétal, environnemental, administratif a connu des modifications majeures depuis trente ans: développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, nouvelles attentes des populations, mouvements successifs de décentralisation, changement climatique constaté, développement des loisirs, raréfaction des financements publics, renchérissement des transports et attente de mobilité renforcée, fragilisation de la biodiversité, perte de contact avec la montagne, étalement de l'habitat et raréfaction du foncier...

Ce sont les raisons pour lesquelles il faut remobiliser la solidarité nationale et prendre en compte les spécificités montagnardes dans la production législative et réglementaire, dans un pacte renouvelé entre les territoires de montagne et la nation.

C'est dans cet objectif que nous avons construit nos propositions - dont aucune n'inclut d'augmentation de nature fiscale. Elles visent à prendre en compte les problématiques de tous les types de montagne :

- la montagne urbanisée ;
- la moyenne montagne industrielle et agricole ;
- la montagne résidentielle ou touristique sans oublier la montagne naturelle et non aménagée.

En effet, la montagne ne doit pas être perçue au travers du seul prisme du « tout ski » de certaines vallées.

Nous rappelons aussi dans cet avant-propos, même si ce n'est pas l'objet à proprement parler de notre mission, que l'accès de la montagne à tous doit être préservé (gratuité des espaces protégés, des secours...) et encouragé; cela passe notamment par une image renouvelée de la montagne qu'un événement annuel de portée nationale pourrait favoriser.

Elle est le bien commun de la nation toute entière et c'est bien à l'État et aux collectivités territoriales, dans une gouvernance renouvelée et lisible, dans un étroit partenariat, de garantir l'équilibre fondamental entre protection et aménagement et de porter des orientations claires et fortes pour son avenir.

À ce titre, il est important de rappeler que l'État doit assurer le bon fonctionnement du Conseil national de la montagne, qui doit rester rattaché au Premier ministre, pour garantir une bonne transversalité des décisions prises. Il convient de veiller également à maintenir, voire renforcer, les moyens dédiés aux Commissariats et Comités de massifs.

Enfin, au moment même où nous nous apprêtons à recevoir la COP 21 il serait hautement symbolique que la France complète sa législation sur la montagne dans une vision résolument positive, innovante et volontariste!

* * *

Sommaire

Avant-propos	3
Lettre de mission	7
Introduction	13
• L'importance de la montagne au sein de la Nation	13
• Un partage en commun d'une singularité montagnarde distinctive des autres territoires... ..	16
• Les principes de la loi de 1985 et leurs évolutions.....	19
• Pourquoi un acte II de la loi montagne ?	21
I. Des thèmes stratégiques de la loi de 1985 qui doivent trouver des réponses concrètes et rapides pour le développement des territoires de montagne.....	24
• Le droit à l'adaptation normative en montagne reste à expliciter et peut s'appuyer sur l'expérimentation	24
• Entre tradition et modernité, l'agriculture, l'industrie et l'artisanat en montagne constituent des atouts pour la France dont la dynamique doit être relancée et accompagnée.....	26
• Le travail saisonnier et la pluriactivité en montagne nécessitent d'être mieux pris en compte et organisés.....	35
• Des populations enclavées qui demandent un meilleur accès aux services	39
II. De nouveaux enjeux à intégrer dans un acte II de la loi montagne, pour renforcer le dynamisme et l'attractivité des territoires de montagne	47
• La connexion téléphonique et numérique des territoires de montagne reste incomplète alors que les besoins sont de plus en plus importants.....	47
• Une nouvelle économie touristique à promouvoir	51
• Une accessibilité des zones de montagne à garantir tout en répondant aux aspirations nouvelles de mobilités des populations.....	58
• L'impact du changement climatique en montagne nécessite de s'engager collectivement dans la transition écologique, qui offre de nouvelles opportunités de développement durable ⁶²	
III. Une solidarité renforcée et une gouvernance modernisée, pour améliorer «l'efficacité» de la loi montagne.....	71
• Des coopérations à renforcer entre les collectivités de montagne, une solidarité nationale à réaffirmer	71
• Une gouvernance de la montagne à moderniser et à renforcer.....	75
Conclusion.....	87
Annexe 1 - Portraits des massifs français.....	90
• Une diversité de réalités montagnardes s'exprimant au sein et entre les massifs	90
• Le Massif alpin	93
• Le Massif corse.....	97
• Le Massif jurassien.....	101
• Le Massif central	105
• Le Massif pyrénéen	109

• Le Massif vosgien.....	113
Annexe 2 - Le fait européen : une réalité de longue date en montagne.....	116
Annexe 3 - Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.....	120
Annexe 4 - Liste des auditions.....	139
Annexe 5 - Liste des contributions écrites.....	143
Annexe 6 - Liste de rapports récents traitant de la montagne.....	145
Annexe 7 - Décrets de nomination des députées en mission.....	147
Annexe 8 - Atlas des massifs français.....	149
Liste des sigles et acronymes.....	151

Lettre de mission

Paris, le 23 JAN. 2015

Le Premier Ministre

152 / 15 / SG

Madame la Députée,

Il y a trente ans était adoptée la « loi Montagne ». Cette loi est née d'une conviction ; les territoires montagnards ne sont comparables à aucun autre. Cette loi a traduit la volonté du législateur de construire un équilibre entre aménagement et protection des territoires de montagne, par la mise en œuvre d'une politique spécifique.

Les principes qui guidaient la loi Montagne sont toujours d'actualité, mais leur mise en œuvre doit être renouvelée pour répondre aux enjeux du 21^{ème} siècle en termes de développement économique et touristique, de prise en compte des enjeux environnementaux, comme en matière d'urbanisme et d'adaptation des institutions.

Cette rénovation est d'ores et déjà engagée.

La réforme territoriale reconnaîtra la spécificité durable de la Montagne, mais surtout permettra d'en intensifier les atouts.

Reconnaître la spécificité des territoires de montagne, c'est aussi tenir compte de leurs particularités sur le plan financier. Le Gouvernement a fait le choix, dans la loi de finances initiale pour 2015, de maintenir un effort important de péréquation au profit des collectivités les plus fragiles. En outre, le budget de la politique agricole commune (PAC) permettra de mettre en œuvre les engagements pris en octobre dernier au sommet de l'élevage à Cournon. Les zones de montagne vont bénéficier d'une PAC réformée en faveur de l'élevage et de l'emploi, et pour une agriculture diversifiée. La Ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité porte également une attention toute particulière à l'ensemble des sujets en lien avec la montagne.

Depuis trente ans, cette loi a fait l'objet de nombreuses analyses, bilans et recommandations mais qui n'ont pas vraiment trouvé de concrétisations législatives ou réglementaires. Aussi, il s'agit d'élaborer un acte II de la loi Montagne, permettant à ces territoires de répondre aux défis de demain.

Madame Annie GENEVARD
Députée
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75355 PARIS 07 SP

Dans cet esprit, je souhaite vous confier, conjointement avec Madame Bernadette LACLAIS, Députée, une mission visant à formuler des propositions concrètes et opérationnelles permettant l'actualisation du dispositif.

Vos conclusions devront être disponibles pour la mi-mai 2015, afin qu'elles puissent nourrir le Conseil national de la Montagne, qui sera organisé en juin 2015. Le phénomène du réchauffement climatique devra être pris en compte dans l'ensemble de vos propositions. Votre mission sera particulièrement attentive à la diversité des situations. La montagne française ne peut ni ne doit être appréhendée comme un tout uniforme : les différents massifs sont divers géographiquement, économiquement, climatiquement et culturellement.

Par ailleurs, certains sujets appellent une attention particulière :

- l'efficacité et l'évolution des dispositifs visant à représenter de manière spécifique les élus de montagne au sein des institutions ;
- les conditions à réunir pour préserver le développement et l'attractivité de la montagne ;
- le renforcement de l'attractivité dans certains secteurs qui constituent le socle du développement en montagne : l'agriculture ; le tourisme ; l'industrie. Vous pourrez, à ce titre, présenter des propositions permettant la valorisation du travail saisonnier qui participe de l'attractivité des territoires de montagne.

Il faudra enfin entreprendre une évaluation des dispositifs garantissant aux territoires de montagne l'accès aux services publics.

C'est particulièrement vrai pour la question de l'accès à la santé. Parmi les réponses que nous devons apporter à toutes les situations d'éloignement, le numérique est un facteur d'accessibilité. Il faut désormais identifier les technologies - la fibre optique, la 4G, les satellites - permettant de trouver des solutions adaptées et les moyens de leur appropriation dans les territoires de montagne.

Concernant les enjeux financiers, vos propositions devront s'articuler avec le travail sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) désormais engagé. La réforme de cette dotation, qui doit aboutir en 2016, sera l'occasion d'une meilleure prise en compte des territoires qui contribuent à la qualité de notre environnement, les « territoires à haute valeur environnementale » et d'un rééquilibrage des dotations en faveur des territoires ruraux.

Je souhaite en outre, qu'une réflexion soit engagée autour du Fonds de péréquation intercommunale (FPIIC) afin de voir comment traiter certaines situations spécifiques. Je pense, en particulier, à la présence des populations transfrontalières.

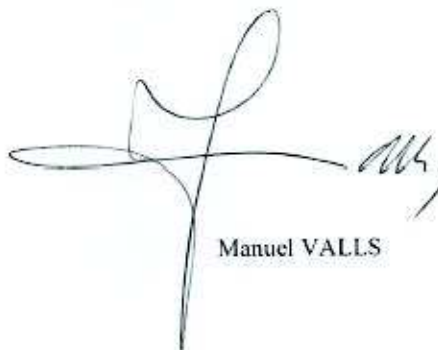
Enfin, face aux spécificités de leurs territoires, les populations et acteurs de la montagne ont su trouver des solutions innovantes associant solidarités locales et solidarité nationale. La mise en œuvre de ces solutions passe par l'expérimentation que la loi Montagne permet explicitement. Vous examinerez les moyens de faciliter l'exercice de cette faculté.

...

Un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de moi-même.

Vous pourrez vous appuyer sur le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), qui assurera auprès de vous la coordination nécessaire avec les services des ministères concernés, et pourra vous assister dans la conduite des analyses et entretiens utiles à votre mission.

Je vous prie d'agréer, Madame la Députée, l'expression de mes respectueux hommages.



Manuel VALLS

Paris, le 29 JAN. 2015

Le Premier Ministre

153 / 15 / SG

Madame la Députée,

Il y a trente ans était adoptée la « loi Montagne ». Cette loi est née d'une conviction : les territoires montagnards ne sont comparables à aucun autre. Cette loi a traduit la volonté du législateur de construire un équilibre entre aménagement et protection des territoires de montagne, par la mise en œuvre d'une politique spécifique.

Les principes qui guidaient la loi Montagne sont toujours d'actualité, mais leur mise en œuvre doit être renouvelée pour répondre aux enjeux du 21^{ème} siècle en termes de développement économique et touristique, de prise en compte des enjeux environnementaux, comme en matière d'urbanisme et d'adaptation des institutions.

Cette rénovation est d'ores et déjà engagée.

La réforme territoriale reconnaîtra la spécificité durable de la Montagne, mais surtout permettra d'en intensifier les atouts.

Reconnaître la spécificité des territoires de montagne, c'est aussi tenir compte de leurs particularités sur le plan financier. Le Gouvernement a fait le choix, dans la loi de finances initiale pour 2015, de maintenir un effort important de péréquation au profit des collectivités les plus fragiles. En outre, le budget de la politique agricole commune (PAC) permettra de mettre en œuvre les engagements pris en octobre dernier au sommet de l'élevage à Cournon. Les zones de montagne vont bénéficier d'une PAC réformée en faveur de l'élevage et de l'emploi, et pour une agriculture diversifiée. La Ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité porte également une attention toute particulière à l'ensemble des sujets en lien avec la montagne.

Depuis trente ans, cette loi a fait l'objet de nombreuses analyses, bilans et recommandations mais qui n'ont pas vraiment trouvé de concrétisations législatives ou réglementaires. Aussi, il s'agit d'élaborer un acte II de la loi Montagne, permettant à ces territoires de répondre aux défis de demain.

.../...

Madame Bernadette LACLAIS
Députée
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75355 PARIS 07 SP

Dans cet esprit, je souhaite vous confier, conjointement avec Madame Bernadette LACLAIS, Députée, une mission visant à formuler des propositions concrètes et opérationnelles permettant l'actualisation du dispositif.

Vos conclusions devront être disponibles pour la mi-mai 2015, afin qu'elles puissent nourrir le Conseil national de la Montagne, qui sera organisé en juin 2015. Le phénomène du réchauffement climatique devra être pris en compte dans l'ensemble de vos propositions. Votre mission sera particulièrement attentive à la diversité des situations. La montagne française ne peut ni ne doit être appréhendée comme un tout uniforme : les différents massifs sont divers géographiquement, économiquement, climatiquement et culturellement.

Par ailleurs, certains sujets appellent une attention particulière :

- l'efficacité et l'évolution des dispositifs visant à représenter de manière spécifique les élus de montagne au sein des institutions ;
- les conditions à réunir pour préserver le développement et l'attractivité de la montagne ;
- le renforcement de l'attractivité dans certains secteurs qui constituent le socle du développement en montagne : l'agriculture ; le tourisme ; l'industrie. Vous pourrez, à ce titre, présenter des propositions permettant la valorisation du travail saisonnier qui participe de l'attractivité des territoires de montagne.

Il faudra enfin entreprendre une évaluation des dispositifs garantissant aux territoires de montagne l'accès aux services publics.

C'est particulièrement vrai pour la question de l'accès à la santé. Parmi les réponses que nous devons apporter à toutes les situations d'éloignement, le numérique est un facteur d'accessibilité. Il faut désormais identifier les technologies - la fibre optique, la 4G, les satellites - permettant de trouver des solutions adaptées et les moyens de leur appropriation dans les territoires de montagne.

Concernant les enjeux financiers, vos propositions devront s'articuler avec le travail sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) désormais engagé. La réforme de cette dotation, qui doit aboutir en 2016, sera l'occasion d'une meilleure prise en compte des territoires qui contribuent à la qualité de notre environnement, les « territoires à haute valeur environnementale » et d'un rééquilibrage des dotations en faveur des territoires ruraux.

Je souhaite en outre, qu'une réflexion soit engagée autour du Fonds de péréquation intercommunale (FPIC) afin de voir comment traiter certaines situations spécifiques. Je pense, en particulier, à la présence des populations transfrontalières.

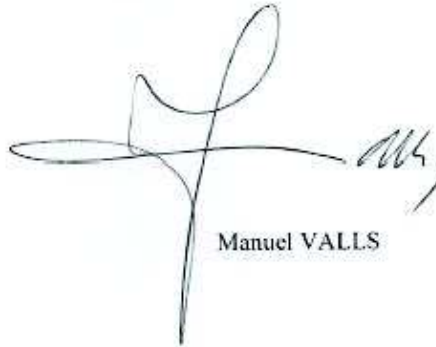
Enfin, face aux spécificités de leurs territoires, les populations et acteurs de la montagne ont su trouver des solutions innovantes associant solidarités locales et solidarité nationale. La mise en œuvre de ces solutions passe par l'expérimentation que la loi Montagne permet explicitement. Vous examinerez les moyens de faciliter l'exercice de cette faculté.

...

Un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de moi-même.

Vous pourrez vous appuyer sur le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), qui assurera auprès de vous la coordination nécessaire avec les services des ministères concernés, et pourra vous assister dans la conduite des analyses et entretiens utiles à votre mission.

Je vous prie d'agréer, Madame la Députée, l'expression de mes respectueux hommages.



Manuel VALLS

Introduction

- **L'importance de la montagne au sein de la Nation**

La montagne française occupe à bien des égards (superficiare, démographique, naturel, culturel, sportif, touristique,...), une place importante et historique au sein de la Nation.

Si les espaces de montagne présentent des situations contrastées en termes de population, de contexte socio-économique et de paysages, ces territoires ont en commun un même héritage et une même « identité montagnarde ».

Les territoires de montagne sont avant tout des espaces naturels et de vie, mais ils sont aussi définis juridiquement. La loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne définit les territoires de montagne à travers deux zonages : le zonage « montagne » et le zonage « massif ».

- Le zonage montagne, défini suivant une directive européenne (cf encadré ci-après), est composé de plus de 6000 communes « de montagne » dont l'altitude est au-dessus de 600m et/ou dont la pente est supérieure à 15%.
- Le zonage massif comprend quant à lui l'ensemble des communes classées montagne plus les territoires adjacents que sont les espaces de piémont et les centres urbains des entrées de vallée qui forment avec les communes de montagne des entités territoriales cohérentes. Six massifs métropolitains et trois ultramarins sont reconnus par la loi montagne : le massif alpin, le massif corse, le massif jurassien, le massif central, le massif pyrénéen, le massif vosgien, le massif guadeloupéen, le massif martiniquais et le massif réunionnais. En outre-mer, les deux zonages sont confondus.

En couvrant plus du quart du territoire national et jusqu'à 30% du seul territoire métropolitain, les massifs montagneux français représentent une part prépondérante du territoire national.

Plus de 10 millions d'habitants y vivent, soit près de 15% de la population française. De même, les communes de montagne regroupent à elles seules plus de 6,1 millions d'habitants, c'est-à-dire près d'un Français sur dix.

Par ailleurs, les massifs concernent la moitié des régions actuelles et près de la moitié des départements français, tout en embrassant toute la Collectivité territoriale corse et trois collectivités ultramarines.

La montagne est une destination touristique de première importance, fondée sur une identité forte, ancrée dans une histoire, une géographie, un patrimoine, un imaginaire. Plus spécifiquement, la montagne française est la première destination touristique mondiale pour le marché du ski.

La montagne est également un des derniers espaces dont l'accès est majoritairement libre et gratuit, où les notions d'initiative, de solidarité, d'engagement, et d'autonomie peuvent s'exprimer pleinement.

L'autre particularité de la montagne est sa biodiversité qui se caractérise par la grande richesse des écosystèmes qui résulte de la variété des conditions auxquelles ils sont soumis. Leur composition varie en effet selon leur position dans les différents étages montagnards et leur exposition à l'ensoleillement, aux vents ou encore au régime de précipitations reçues sous forme de pluie ou de neige : prairies, pelouses naturelles et pâturages, forêts, lacs et zones humides, landes et broussailles de montagne, falaises, rochers, éboulis et formations volcaniques, glaciers et neiges éternelles.

En France, 30 % de la superficie montagnarde est concernée par des mesures de protection ou de gestion à dominante environnementale.

Notamment, près de la moitié (24) des 51 parcs naturels régionaux (PNR) est située dans les massifs montagneux² et près des deux tiers (6) des 10 parcs nationaux : Parc de la Vanoise, Parc de Pyrénées, Parc des Écrins, Parc du Mercantour, Parc de Guadeloupe, Parc de La Réunion.

Les communes classées en « zone de montagne » et les massifs

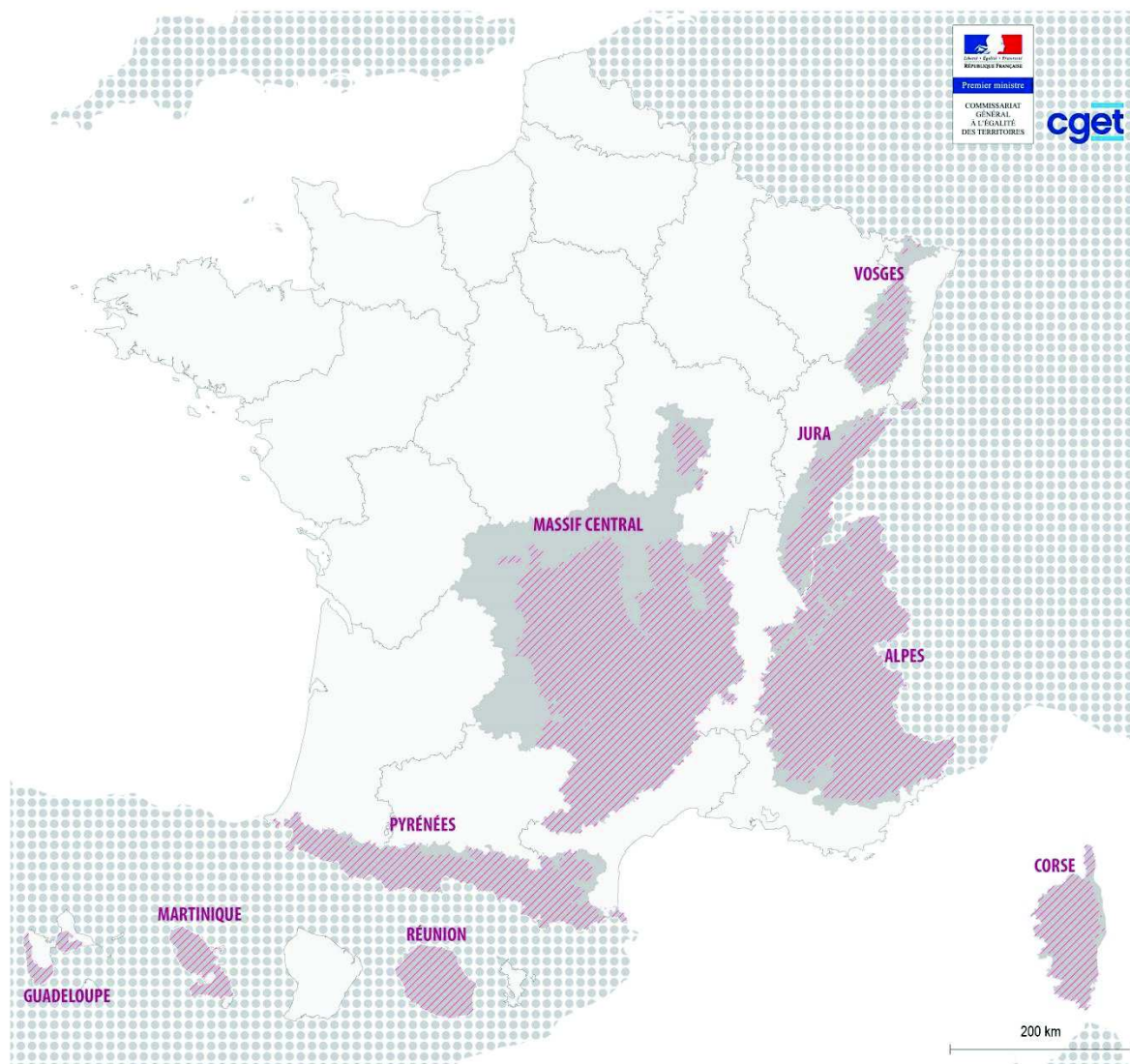
La zone de montagne est définie par la directive 76/401/CEE du 6 avril 1976 et précisée par l'article 18 du règlement 1257/99 du conseil européen du 17 mai 1999 : « Les zones de montagne sont celles qui sont caractérisées par une limitation considérable des possibilités d'utilisation des terres et un accroissement sensible des coûts des travaux en raison de :

- *soit l'existence de conditions climatiques très difficiles en raison de l'altitude, se traduisant par une période de végétation sensiblement raccourcie,*
- *soit la présence à une altitude moindre, de fortes pentes dans la majeure partie du territoire, telles que la mécanisation ne soit pas possible ou bien nécessite l'utilisation d'un matériel particulier très onéreux,*
- *soit la combinaison de ces deux facteurs lorsque l'importance du handicap résultant de chacun d'eux pris séparément est moins accentuée, à condition que de cette combinaison résulte un handicap équivalent. »*

La directive 76/401 indique que pour la France, l'altitude moyenne retenue pour le classement en zone de montagne est de :

- *600 m dans les Vosges*
- *700 m dans les autres massifs*
- *800 m dans les versants méditerranéens*
- *ou une pente de 20%*
- *ou une combinaison d'une altitude minimale de 500 m et d'une pente moyenne de 15%.*

² 10 dans le Massif central, 8 dans les Alpes, 2 dans les Pyrénées et les Vosges, 1 dans le Jura et la Corse



SOURCES DES DONNÉES : MAAPRAT, 2014 ; IGN GEOFLA, 2013 • RÉALISATION : CGET-DDCT-DST - CELLULE CARTO, 2015

PÉRIMÈTRE DE MASSIF ET ZONE DE MONTAGNE

- Périmètre de massif
- Commune de massif classée en zone de montagne

- **Un partage en commun d'une singularité montagnarde distinctive des autres territoires**

Les milieux naturels montagnards sont d'une grande richesse, notamment en termes d'aménités, et les activités agricoles, sylvicoles et pastorales y sont particulièrement adaptées.

L'importance des contraintes géomorphologiques, du relief et de l'altitude, et des risques naturels, conditionne l'implantation des activités et des Hommes comme nulle part ailleurs.

Malgré ces contraintes, les territoires de montagne accueillent des activités économiques nombreuses et diversifiées (artisanat, commerces, industries) en s'appuyant sur une armature de grandes, moyennes et petites villes qui structurent de façon variée les différents massifs.

Les espaces de montagne sont concernés par une variété d'enjeux, structurés notamment autour de quatre grandes problématiques :

- ***la raréfaction des espaces urbanisables*** : dans un cadre fortement contraint par le milieu physique et l'exposition aux risques, les espaces urbains les plus attractifs continuent à se densifier et à s'artificialiser, exacerbant ainsi la concurrence entre les divers usages anthropiques du foncier (résidentiel, récréatif, agricole, industriel, logistique, etc.) et la pression sur les milieux naturels ;
- ***le vieillissement de la population et les exigences croissantes en matière de cadre de vie*** : ces deux phénomènes conjugués accentuent les risques de désertification et de marginalisation économique des zones de montagne les moins accessibles et interpellent, du point de vue de la qualité de leur environnement naturel et paysager, celles où l'artificialisation progresse rapidement ;
- ***la vulnérabilité au changement climatique*** : ses effets attendus sur les milieux naturels, les risques gravitaires, la viabilité des systèmes agricoles ou encore les modes de développement basés sur le tourisme hivernal en font un enjeu crucial pour l'avenir ; la lutte contre les émissions de gaz à effets de serre accentue en outre les enjeux liés à la congestion des corridors de circulation routière et ferroviaire de montagne.
- ***la banalisation de la culture montagnarde*** : lorsque le renouvellement de la population ne s'accompagne pas d'une transmission des spécificités de la montagne (rapport harmonieux avec la nature, culture du risque, autogestion solidaire des communs, etc.), l'originalité du développement montagnard, qui en fait sa valeur, se détend.

Aujourd'hui, comme il y a 30 ans, l'importance de la montagne au sein de la Nation et ses singularités justifient une politique particulière, adossée à une loi spécifique.

La politique et l'aménagement de la montagne des années 1960 à la loi de 1985

Le décret n°61-650 du 23 juin 1961 et les arrêtés des 26 juin 1961 et 3 août 1962 relatifs à la délimitation des zones de montagne les ont définies pour la première fois selon deux critères physiques : l'altitude et la dénivellation. 4 129 communes situées à au moins 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.

Par ailleurs, 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). Ce service, situé à Challes les eaux, en Savoie, contribue à la définition de la politique de l'État sur les équipements de la montagne en stations, conformément à la « doctrine neige ».³

C'est le temps des stations de « 3ème 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 territoriales.

Au moment où la politique agricole commune (PAC) encourage la concentration des exploitations et donne la priorité 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).

Le 20 décembre 1973, le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT) fonde la politique montagne, pilotée par la DATAR, pour coordonner les différentes politiques publiques sectorielles. Il lance une politique par massif et crée des postes de commissaires à l'aménagement pour les quatre massifs de l'époque: Alpes, Jura-Vosges (qui seront dissociés ensuite), Massif central, et Pyrénées. Chaque massif doit se doter d'un schéma d'orientation et d'aménagement. La délimitation de la zone montagne est agrandie.

Le 23 août 1977, le Président de la République, Valéry Giscard d'Estaing, prononce à Vallouise un discours sur la montagne qui peut se résumer ainsi : « une montagne vivante, active et protégée ».

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 (UTN⁴) constituent l'objet essentiel de cette directive.

³ 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.

⁴ Est considérée comme unité touristique nouvelle toute opération de développement touristique, en zone de montagne, ayant pour objet ou pour effet, en une ou plusieurs tranches :

Votée à l'unanimité par le Parlement, la loi de 1985 reprendra les différentes mesures existantes et posera les fondements d'une politique de la montagne globale et intégrée.

*Pour pérenniser les principes régissant la loi montagne de 1985, les élus se sont regroupés au sein de **l'Association nationale des élus de la montagne**(ANEM) dès octobre 1984.*

Aujourd'hui, l'ANEM regroupe près de 6 000 membres, maires, conseillers communautaires, départementaux et régionaux, ainsi que les parlementaires, membres de droit,

L'objectif de l'ANEM est de faire connaître la spécificité et l'identité de la montagne, de défendre la cause de la montagne au sein de la collectivité nationale et de l'Union européenne, d'offrir un lieu de débat et d'échange sur les grandes problématiques de développement, d'aménagement et de protection de la montagne.

L'ANEM promeut le développement équilibré et durable des massifs et rassemble tous les niveaux de collectivités locales (communes, intercommunalités, départements et régions).

Elle contribue à la synergie entre associations d'élus et organismes associatifs et socioprofessionnels pour fédérer les montagnards.

L'Association est administrée par un Comité directeur dont les membres représentent tous les massifs, tous les niveaux de collectivités et toutes les sensibilités politiques.

1° Soit de construire des surfaces destinées à l'hébergement touristique ou de créer un équipement touristique comprenant des surfaces de plancher.

2° Soit de créer des remontées mécaniques.

3° Soit de réaliser des aménagements touristiques ne comprenant pas de surfaces de plancher dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État.

- **Les principes de la loi de 1985 et leurs évolutions**

La loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne est une loi innovante, ambitieuse et spécifique.

Adoptée à l'unanimité du Parlement il y a 30 ans, elle conserve aujourd'hui toute sa pertinence mais doit être actualisée au regard des nouveaux enjeux des territoires de montagne, afin qu'ils conservent leur dynamisme et restent attractifs.

Ce texte fondateur vise à établir un équilibre entre protection et développement. La prise en compte de ces deux axes apparaît aujourd'hui comme une réponse anticipée à la problématique du développement durable, devenue une priorité nationale depuis le «Grenelle de l'environnement».

Ces deux axes doivent guider de manière équilibrée la politique de la montagne, dans ses différentes composantes, plus particulièrement celles relatives à la mise en valeur et à la sauvegarde de l'environnement de la haute montagne.

Elle s'est voulue intégratrice des politiques sectorielles appliquées aux espaces de montagne. Ses dispositions constituent un cadre facilitant la conciliation des impératifs de l'environnement, du développement économique et de la valorisation des ressources propres à la montagne.

Elle comporte des principes originaux comme la nécessité d'une politique spécifique de développement et de protection, l'autodéveloppement et l'adaptation territoriale des normes.

La reconnaissance par le législateur que la géographie typique des territoires de montagne était source de contraintes particulières et de handicaps fonde la légitimité politique et institutionnelle de la politique nationale de la montagne et justifie qu'elle bénéficie de la solidarité nationale.

Elle crée ainsi « l'identité montagnarde » car, malgré l'extrême diversité des massifs et des territoires au sein même des massifs, ces caractéristiques géographiques cimentent un fort sentiment d'appartenance à une même communauté de destin et d'intérêts, dont la loi montagne est, en quelque sorte, toujours le garant.

Si elle a posé des principes, cette loi a aussi créé des outils de gouvernance (conseil national de la montagne, comités de massif, ententes de massif) ou d'intervention (schémas de massif, conventions interrégionales de massif, prescriptions de massif) qui ont contribué à faire de la politique de la montagne une politique publique originale, opérationnelle et territorialisée, même si ces outils n'ont pas tous été mis en œuvre.

Cette loi, votée il y a trente ans, a évolué. Au fil de trente modifications législatives, sur les 102 articles, 37 ont été abrogés, essentiellement par intégration dans les codes de droit commun (cf. annexe 2).

Plusieurs explications peuvent être avancées : pour certains articles le droit commun a rattrapé la législation propre à la montagne, généralisant ainsi des mesures qui avaient été expérimentées en territoire de montagne; d'autres articles sont devenus obsolètes ou sans objet.

Il faut aussi signaler que certains articles n'ont jamais été mis en œuvre, faute de publication de décret ou faute de volonté politique qui auraient permis et facilité la mise en place des outils les plus innovants, comme l'adaptation des normes, les prescriptions de massif ou les ententes de massif. Cela fait l'objet dans ce rapport de plusieurs propositions.

Surtout, la loi relative au «développement des territoires ruraux» (DTR) du 23 février 2005 a entraîné un remaniement de la loi de 1985.

Elle comprend un titre complet et trois chapitres dédiés à la montagne⁵. Elle reconnaît la montagne comme un ensemble de territoires dont le développement équitable et durable constitue un objectif d'intérêt national en raison de son rôle économique, social, environnemental, paysager, sanitaire et culturel. Elle définit par ailleurs la notion de développement économique équitable et durable, qui doit permettre à ces territoires d'accéder à des niveaux et conditions de vie comparables à ceux des autres territoires nationaux, et d'offrir des services, produits, espaces et ressources naturelles de haute qualité.

La loi de 2005 confirme le renforcement des missions dévolues aux comités de massif co-présidés par le préfet coordonnateur de massif et le président de la commission permanente qui est un élu du massif. Leur rôle est précisé et renforcé : capacité d'initiative stratégique, puisqu'ils préparent le schéma interrégional de massif, et peuvent proposer la création de prescriptions particulières de massif ; instance de concertation et de mise en cohérence des différents acteurs par rapport notamment aux politiques de l'État et des collectivités locales.

Elle crée les ententes de massif - qui avait été inscrites dans la loi de 1985 mais non mises en œuvre - « *sous la forme d'une entente interrégionale chargée de mener pour le compte de ses membres la politique de massif, ou d'un syndicat mixte ayant le même objet et associant les départements du massif. Cette entente peut être étendue aux départements* ».

La loi confirme les outils spécifiques que sont *les schémas interrégionaux d'aménagement et de développement du massif* (le document d'orientation stratégique spécifique du massif). Ils deviennent obligatoires, sont élaborés par le comité de massif rassemblant les forces vives du massif et sont approuvés par les régions, après avis des départements. *Les conventions interrégionales de massif* disposent de moyens propres au bénéfice de la politique de massif. Elles sont complémentaires aux contrats de plan État-régions et ont la même durée. Elles sont signées entre l'État et les Régions, dans lesquelles les massifs sont localisés. Les conseils départementaux peuvent également être signataires de ces conventions. *Les prescriptions particulières de massif*, outils de planification qui visent à adapter aux territoires de montagne les règles classiques dans les domaines de l'urbanisme et de l'environnement en fonction de la sensibilité des sites, sont également confirmées. Elles n'ont pas été mises en œuvre depuis, et font donc l'objet d'une proposition du rapport.

Elle simplifie la procédure des unités touristiques nouvelles. Celle-ci est organisée désormais en deux niveaux d'instruction et de décision : le niveau départemental où sont instruits plus de 80% des dossiers; et le niveau de massif qui examine les dossiers les plus importants. En outre, les petits projets visant des équipements ou le domaine skiable sont exonérés de toute procédure.

Elle facilite l'urbanisation le long des voies dans les vallées, et autour des rives des lacs de montagne.

⁵ Un chapitre intitulé « Objectifs et institutions de la politique de la montagne», un deuxième intitulé « Dispositions relatives au développement économique et social en montagne» et le troisième « Dispositions diverses relatives à l'urbanisme en montagne»

Enfin, la loi définit les activités qui concourent au maintien voire au développement de la population et qui sont d'intérêt général : agriculture, forêt de montagne, pastoralisme, artisanat, commerce, assistance médicale.

- **Pourquoi un acte II de la loi montagne ?**

La loi de 1985 avait pour objectif premier de conserver une montagne vivante, c'est-à-dire peuplée et attractive. Il s'agissait de contrer les tendances à la désertification de ces territoires, afin qu'ils ne deviennent pas seulement des espaces naturels. Compensation des handicaps, préservation de l'agriculture de montagne et développement de l'activité touristique ont donc été les trois piliers sur lesquels s'est construite la réponse à ce risque de désertification.

Trente ans après l'adoption de la loi, et dix ans après la loi de 2005, un constat peut être fait : la montagne française, globalement, ne s'est pas dépeuplée, son agriculture a assez bien résisté, ses paysages naturels les plus sensibles ont été protégés, les aménagements touristiques ont été maîtrisés, sans que le développement des territoires n'ait été entravé.

Aujourd'hui l'enjeu pour la montagne est de conserver une dynamique de développement assurant à sa population la capacité de construire son avenir en accueillant de nouvelles activités et de nouvelles populations.

Si l'altitude, le relief, le climat restent des contraintes qui pèsent sur l'activité et le cadre de vie, le principal enjeu est de mener des politiques publiques - qu'elles soient européennes, nationales ou infranationales, visant la recherche d'opportunités de développement et valorisant les ressources naturelles et économiques de ces territoires, en corrigeant les handicaps naturels qui limiteraient ces possibilités de mise en valeur et préservant son capital naturel.

La montagne représente surtout une richesse inestimable pour la France, du fait de sa richesse écologique et paysagère, de ses ressources et savoir-faire, qui en font une destination privilégiée pour les loisirs et le tourisme, et du fait de la part de rêve qu'elle suscite.

C'est cela qu'il importe de bâtir dans un « acte II » de la loi montagne : non pas un simple ajustement juridique mais **l'expression d'un pacte renouvelé entre la Nation et les territoires de montagne, tout comme entre les acteurs de la montagne.**

Les nombreuses auditions que nous avons pu mener en préparation de ce rapport, les contributions que nous avons sollicitées ou reçues spontanément (cf. en annexes) nous confortent dans l'idée que ce pacte est possible et attendu.

Elles confirment majoritairement que la reconnaissance de l'identité montagne, la valorisation de son patrimoine économique, naturel et culturel, la correction des handicaps, la reconnaissance de l'importance du portage national de la politique de la montagne, ainsi que la pertinence de l'échelle « massif » comme espace de mise en œuvre des politiques publiques de montagne, sont l'apport essentiel de la loi et doivent être réaffirmés et confortés dans le cadre de cet acte II.

Elles appellent à rouvrir des chantiers stratégiques qui n'ont pas abouti depuis 15 à 20 ans, comme l'adaptation normative, l'immobilier de loisir ou le statut des travailleurs saisonniers ou pluriactifs.

Elles demandent que des réponses actualisées soient apportées concernant le changement climatique, par la contribution des populations qui résident en montagne ou la fréquentent à la limitation de ses effets, par l'adaptation des activités de montagne aux impacts de ce changement climatique et par la prise en compte des nouvelles opportunités de développement qu'il peut entraîner.

Elles relèvent les nouveaux sujets à fort impact pour la montagne, comme le numérique ou l'accès aux services public qui doivent trouver des réponses précises et rapides dans une nouvelle déclinaison de la politique de la montagne.

Par ailleurs la plupart des acteurs interrogés réaffirment la nécessité d'approfondir la solidarité entre territoires locaux et de conforter les modalités d'intervention de la solidarité nationale.

Le système de gouvernance des territoires de montagne doit s'adapter à l'évolution institutionnelle, en associant plus étroitement les collectivités territoriales, au premier rang desquelles les Régions.

Il doit également articuler de manière plus précise et plus claire le lien entre une politique nationale de la montagne, nécessaire à l'expression de la solidarité nationale et de la reconnaissance du capital environnemental que représente la montagne et des politiques de massif qui déclinent, adaptent et mettent en œuvre les actions utiles au développement spécifique de chaque massif, dans le cadre de cette politique nationale.

Les auditions conduites ont mis aussi en évidence que le « fait montagnard » n'est toujours pas intégré de manière automatique dans la culture des administrations publiques de l'État et des collectivités territoriales. La « normalité administrative » a pu limiter fortement les vellétés de traitement particulier de ces territoires. En l'occurrence la loi montagne n'a pas ou ne suffit pas à instiller une culture montagnarde au sein des administrations publiques. Les nouvelles approches en matière de politique publique visant à singulariser les moyens et formes d'application pourraient donc concourir à corriger ce constat.

S'appuyant sur un état des lieux des territoires de montagne, sur le travail produit par le Conseil national de la montagne et sa commission permanente, et sur l'expression des attentes des acteurs publics, des populations et des entreprises montagnards, ce rapport expose une série de propositions pragmatiques à même de dynamiser ces territoires, de répondre aux enjeux actuels et de les préparer aux futurs défis.

Nous n'avons pas souhaité reprendre dans ce rapport l'ensemble des propositions qui nous sont parvenues sous forme de contributions ou qui nous ont été présentées lors des auditions, certaines parce que la loi montagne traite ces sujets de manière satisfaisante, d'autres parce qu'ils sont pris en compte dans d'autres textes législatifs ou réglementaire (par exemple la Loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt).

Pour réussir cet acte II, il est nécessaire de répondre à une triple exigence : mettre en place des mesures prévues dans la loi mais qui n'ont pas été suivies d'effet, intégrer les réponses aux nouveaux défis et aux nouvelles attentes des acteurs et des populations montagnardes, s'appuyer sur les acquis de la loi montagne et modifier profondément la gouvernance.

C'est le sens de la trentaine de propositions qui suivent, présentées suivant cette trilogie :

- I) Des thèmes stratégiques propres à la montagne, identifiés dans la loi de 1985 mais partiellement ou non mis en œuvre depuis, qui doivent trouver des réponses concrètes et rapides pour le développement des territoires de montagne.
- II) De nouveaux enjeux à intégrer dans un acte II de la loi montagne, pour renforcer le dynamisme et l'attractivité des territoires de montagne.
- III) Une solidarité à renforcer et une gouvernance à moderniser, pour améliorer «l'efficacité» de la loi montagne.

Parmi ces propositions, il nous semble tout particulièrement important que le Gouvernement apporte son soutien et des réponses pragmatiques aux sujets suivants :

- **l'adaptation des normes aux spécificités de la montagne et le travail saisonnier**, deux sujets traités partiellement par la loi de 1985, mais qui, pour la première, n'a pas trouvé de traduction opérationnelle ou, pour la seconde, n'a pas obtenu les consensus nécessaires de la part des partenaires sociaux ;
- **la réhabilitation de l'immobilier de loisir, le numérique et l'offre de soins en montagne**, thématiques émergentes au moment du vote de la loi ou nouveaux enjeux dont l'importance a cru au fil des années et qui sont aujourd'hui stratégiques pour la montagne ;
- **le thème de la solidarité et de la péréquation**, thème absent du texte de la loi montagne qui doit trouver une traduction effective dans les mécanismes de la DGF, outil central de la politique de péréquation ;
- **la gouvernance**, avec la réaffirmation d'une politique nationale de la montagne partenariale et concertée.

* * *

I. Des thèmes stratégiques de la loi de 1985 qui doivent trouver des réponses concrètes et rapides pour le développement des territoires de montagne.

- **Le droit à l'adaptation normative en montagne reste à expliciter et peut s'appuyer sur l'expérimentation**

L'article 8 de la loi de 1985 prévoit 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.»*. La possibilité d'adaptation peut-être générale ou ciblée aux conditions particulières de tel ou tel massif ou sous-ensemble.

Le législateur a souhaité aller jusqu'au bout de la logique de la reconnaissance des spécificités des territoires de montagne en considérant que le système normatif doit pouvoir être adapté pour correspondre à la réalité des contextes naturels et culturels.

Cependant, cet article de loi très innovant n'a fait l'objet d'aucune application, d'une part par manque de volonté politique et d'autre part par absence de définition des modalités réglementaires de sa mise en œuvre.

Proposition 1a : Définir les modalités de mise en œuvre de la modulation de l'application des normes en fonction des spécificités de la montagne

L'objectif est de rendre plus aisée l'application de normes ou d'accroître leur efficacité en prenant en compte des spécificités locales des territoires de montagne.

L'adaptation de la norme peut se traduire par son atténuation pour faciliter la vie des populations confrontées à une difficulté particulière (par exemple, la prise en compte de l'éloignement et des difficultés de circulation pour l'implantation et le dimensionnement des classes et des écoles en termes de nombre d'élèves ; ou bien encore l'application des règles nationales d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite pour les refuges de montagne).

Elle peut à l'inverse conduire à un renforcement de l'exigence pour tenir compte d'une situation singulière (par exemple, par la prise en compte des conditions climatiques plus difficiles en montagne : renforcement des charpentes et des couvertures pour résister à la charge de neige, meilleure isolation des ouvrants et des parois pour lutter contre les températures négatives, conditions de circulation des véhicules l'hiver avec les pneus neige,...).

Il s'agit donc bien d'une modulation de certaines normes.

Le critère permettant d'invoquer la possibilité de moduler l'application d'une norme serait celui de l'inadaptation ou de la disproportion entre les moyens – matériels, techniques ou financiers, notamment lorsqu'il s'agit de petites collectivités ou de petites entreprises – nécessaires à la mise en œuvre d'une réglementation et les objectifs déterminés par la loi, eu égard à la configuration particulière et aux besoins constatés localement.

L'adaptation normative devrait donc comprendre systématiquement une analyse de spécificité (comparaison de contexte avec les zones hors massifs).

Le mécanisme proposé repose sur le schéma de massif qui pourrait être le cadre définissant les domaines d'adaptation (tourisme, urbanisme, environnement,...) et/ou les territoires infra massifs bénéficiaires de cette adaptation.

Ensuite, les projets d'adaptation feraient l'objet d'un avis du comité de massif avant leur approbation formelle par la voie réglementaire.

Proposition 1b : Élargir l'expérimentation de la simplification des autorisations d'urbanisme pour les installations classées, prévue par l'ordonnance n° 2014-356 du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'un certificat de projet aux massifs des Pyrénées et du Jura.

L'ordonnance n° 2014-356 du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'un certificat de projet, prise dans le cadre de la loi n°2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises, prévoit qu'un certificat de projet peut être accordé à titre expérimental, sur sa demande, au porteur d'un projet situé sur le territoire d'une des régions Aquitaine, Bretagne, Champagne-Ardenne ou Franche-Comté, par le préfet de département, pour des projets nécessitant la délivrance par celui-ci d'au moins une autorisation régie par le code de l'environnement, le code forestier ou le code de l'urbanisme.

Deux régions concernées par l'expérimentation couvrent une partie de massif : la Franche Comté pour le massif du Jura, la région Aquitaine pour le massif des Pyrénées.

Les massifs sont très fortement concernés par l'application des trois codes visés par l'ordonnance et l'élargissement à l'ensemble de ces deux massifs permettrait de mesurer l'impact pour la montagne de cet allègement des contraintes administratives.

- **Entre tradition et modernité, l'agriculture, l'industrie et l'artisanat en montagne constituent des atouts pour la France dont la dynamique doit être relancée et accompagnée**

Les territoires de massifs sont non seulement des territoires agricoles, résidentiels ou touristiques, mais ils ont également tous un passé industriel riche, lié à l'exploitation de ressources naturelles (bois, eau, minerais) ou à l'existence d'une main d'œuvre industrielle. Malgré la nouvelle donne économique mondiale qui a accéléré l'obsolescence ou la disparition de certains secteurs traditionnels comme la papèterie ou l'électrometallurgie, on peut constater que certaines productions industrielles et artisanales demeurent ou connaissent un regain d'activité important comme le travail du cuir, la microtechnique (lunetterie, horlogerie, médical,...) dans le massif du Jura, le tissage dans celui des Vosges.

Et parallèlement, certaines productions traditionnelles se renouvellent et de nouvelles activités industrielles ou artisanales, souvent de haute technicité, émergent, (exemple de la Vallée de l'Arve ou de la *Mécanic vallée*).

L'industrie sur l'ensemble des massifs représente plus de 600 000 entreprises et plus 3 250 000 salariés (3,9M d'actifs).⁶

Si la loi montagne de 1985 se focalisait essentiellement sur l'agriculture et l'artisanat, il est nécessaire aujourd'hui de redonner de la visibilité à l'industrie montagnarde en s'appuyant sur les savoir-faire et les ressources des territoires de montagne, en promouvant les complémentarités entre les espaces de montagne et de plaine, en soutenant la constitution ou le renforcement des clusters et réseaux d'entreprises.

Les acteurs économiques, et notamment les chambres consulaires, soulignent l'importance de la dimension massif et de la gouvernance spécifique qui est associée à ces territoires pour promouvoir une véritable politique de soutien aux entreprises.

Proposition 2 : Favoriser la constitution de clusters fondés sur les savoir-faire, sur les filières spécifiques et les industries liés à la montagne

Les territoires de montagne disposent d'un important tissu d'entreprises industrielles soit dans des filières traditionnelles comme la transformation du bois, soit dans des secteurs industriels stratégiques comme la mécanique et l'aéronautique, ou encore dans des filières directement liées à la montagne tels que la glisse et le transport par câble.

Constitué majoritairement de petites et moyennes entreprises, et porteur d'innovations et de développement, ce tissu industriel doit être accompagné dans le cadre de démarches collectives lui permettant d'accéder aux financements et à la recherche.

Le cluster « Montagne », « Luxe et tech » du pays horloger, ou le système productif local « Mecanic Vallée », soutenus par l'État et les régions concernées dans le cadre de contrats de plan État-Régions, ont fait la preuve de leur succès.

⁶ Source : Club des CCI de montagne 2015

Ces réussites incitent à ce que les crédits inscrits dans les contrats de plan État-Région de la période 2015 – 2020 soient mieux mobilisés pour accompagner l'émergence et le développement de clusters ou de grappes d'entreprises dans les différents massifs.

« Mécanic vallée »

Mecanic Vallée est un SPL (Système Productif Local), labellisé par la DATAR depuis mars 1999, et labellisé depuis mai 2010, grappe d'entreprises exemplaires, lauréat de la sélection nationale 2010, sur un espace économique d'environ 200 entreprises totalisant plus de 12.500 emplois, répartis territorialement sur 2 régions (Limousin et Midi-Pyrénées) et 5 départements (Aveyron, Lot, et Corrèze, mais aussi Cantal et Haute Vienne) et sur 3 principaux secteurs d'activités en mécanique : l'aéronautique, l'équipement automobile et la machine-outil.

«Mecanic Vallée» regroupe en 2015, 180 adhérents qui représentent 87% des effectifs de la zone et plus de 85% du chiffre d'affaires des entreprises représentées. L'association est dirigée par un bureau constitué d'industriels qui définissent ses actions pour fournir à ses adhérents, des outils de développement et d'amélioration de leur compétitivité, mais aussi pour coopérer, mutualiser leurs moyens et créer une synergie interentreprises.

Cluster Luxe & Tech

Constituée en mars 2006 sur la base d'une étude de la filière conduite par le Pays Horloger, avec le soutien de la CCI du Doubs, Luxe & Tech est une association loi 1901 qui rassemble les acteurs agissant dans les domaines « Luxe et Finition soignée en Pays Horloger ».

Elle pilote et met en œuvre des actions collectives qui permettent de dynamiser la filière et de proposer une offre globale depuis la conception et le design, jusqu'au développement technologique, de production et de finition sur les marchés du luxe.

Forte d'une trentaine d'adhérents, l'association regroupe la majeure partie des entreprises de la filière luxe et finition du Pays Horloger, incluant les entreprises de production de produits finis, de composants et de systèmes, les sous-traitants, les entreprises de conception, d'ingénierie et les entreprises d'outillages.

L'association est liée au Pôle de compétitivité des Microtechniques où elle assure l'animation de la commission luxe.

Le Cluster Montagne

Organisé sous statut associatif, le cluster a pour mission de promouvoir, en France et dans le Monde, les acteurs français de l'aménagement en montagne.

Il est né en 2012 de la fusion de deux structures, qui accompagnaient le développement des entreprises de l'aménagement de la montagne en France et à l'international : le Cluster des Industries de la Montagne (Cluster CIM) et France Neige International (FNI).

Il regroupe 178 adhérents dont 149 entreprises, 21 institutions et 8 centres d'enseignement, recherche et formation.

Les principaux secteurs d'activité représentés sont l'aménagement hiver-été, l'environnement, les risques et l'urbanisme.

Ses missions :

- fédérer les acteurs de l'aménagement de la montagne française ;*
- participer au développement des sites touristiques de montagne en soutenant l'innovation, la performance et les compétences ;*
- positionner les savoir-faire montagne français à l'international*

Proposition 3 : Maintenir les réseaux d'entreprise du commerce et de l'artisanat

Le maintien des entreprises artisanales et leur adaptation aux nouvelles pratiques des consommateurs impliquent une politique de formation et d'aide à la modernisation, ainsi qu'un accompagnement de la maîtrise des technologies de communication.

Cette politique doit être étroitement corrélée avec l'amélioration de l'accès aux services publics en privilégiant l'appui aux commerces existants.

Les principales mesures proposées sont :

- ***Proposition 3.a : Flécher une enveloppe au sein du FISAC pour soutenir le commerce et l'artisanat de proximité de montagne.***
- ***Proposition 3.b : Mieux diffuser l'utilisation des technologies de communication pour le commerce et l'artisanat, afin que les artisans et commerçants utilisent ces outils (ex du commerce en ligne) pour développer leur activité.***
- ***Proposition 3.c : Développer les outils d'aide à la transmission – reprise en portant une attention particulière aux chefs d'entreprises près de la retraite.***
- ***Proposition 3.d : Faciliter l'apprentissage en montagne en intégrant les contraintes d'enclavement et de faible densité dans l'organisation de l'accès aux formations et aux stages dans les entreprises artisanales.***
Un apprenti en zone de montagne n'a pas les mêmes moyens mis à sa disposition qu'un citoyen. Il doit disposer de transports accessibles et efficaces qui lui permettent de rejoindre son centre de formation et son entreprise depuis son domicile
Les plateformes territorialisées d'apprentissage répondent à cette nécessité de rapprocher le jeune de l'entreprise en apportant une solution de formation de proximité, ainsi que les dispositifs de formation à distance.
- ***Proposition 3.e : Soutenir le développement de pôles territoriaux de coopération économique de l'économie sociale et solidaire (ESS) en montagne.***

Les Pôles territoriaux de coopération économique (PTCE) sont des regroupements d'acteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS).

Des entreprises industrielles ou commerciales, des collectivités locales, des centres de recherche, des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, ou encore des organismes de formation s'associent pour mettre en œuvre une stratégie commune au service de projets économiques et sociaux

innovants, socialement ou technologiquement, sur un territoire déterminé. Les champs sont larges (formation professionnelle, les services aux entreprises, écoconstruction ou encore filières du textile, de la mode et du design).

La richesse du partenariat dans les territoires de montage pourrait favoriser ces démarches de coopération porteuses de développement économiques et créatrices d'emploi.

Le PTCE du comité d'expansion des Hautes Alpes

Il figure depuis janvier 2014 parmi les 23 lauréats nationaux. Il couvre les Hautes Alpes et les Alpes de Haute Provence. Les centres de formation, les collectivités (CG), des entreprises y participent. Le réseau d'acteurs engagés dans cette dynamique vise les trois objectifs : favoriser la production d'éco-matériaux en mobilisant les ressources naturelles (paille, chanvre, chaux...), humaines et les savoir-faire locaux ; réaliser des écoconstructions locales comme soutien au développement durable du territoire (commande écologique, d'appui à l'économie locale et d'utilité sociale); positionner les organismes de formation locaux comme acteurs de la valeur ajoutée sur le territoire (production de connaissances dont participation à des travaux de recherche, diffusion de connaissances, d'outil d'insertion des personnes éloignées de l'emploi). <http://comite-expansion05.fr/eco-construction-eco-materiaux>.

Proposition 4 : Renforcer les productions artisanales et industrielles de montagne

L'indication géographique (IG) qui vient d'être mise en place par décret⁷ repose sur la dénomination d'une zone géographique servant à désigner un produit artisanal manufacturé possédant une qualité, une réputation ou des caractéristiques exclusivement attribuées à cette origine géographique.

Elle est parfaitement adaptée aux productions de montagne et permettrait de valoriser les productions artisanales de montagne comme le laguiole, l'opinel, le fer catalan, la construction en pierre sèche,

Pour répondre à cet objectif, il est proposé :

- ***Proposition 4.a : d'accompagner les démarches collectives de création d'indication géographique pour des productions artisanales à forte valeur ajoutée, dans le cadre des conventions interrégionales de massif.***
- ***Proposition 4.b : de mieux mobiliser les possibilités juridiques du code des marchés publics pour augmenter la part d'entreprises locales dans les lauréats des appels d'offre des acheteurs publics locaux ou régionaux ou nationaux.***

Proposition 5 : Soutenir la dynamique de l'agriculture de montagne

L'agriculture constitue un vecteur identitaire fort et privilégié pour ces espaces. A preuve les images qui se présente à l'esprit lorsque l'on pense «à la montagne» : les pâturages d'altitude des Alpes, des Pyrénées ou des Vosges, les hauts plateaux du Jura ou du Massif Central, ou aux Causses du pourtour méditerranéen, autant de paysages façonnés par les éleveurs et leur troupeaux.

⁷ Décret n° 2015-595 du 2 juin 2015 relatif aux indications géographiques protégeant les produits industriels et artisanaux et portant diverses dispositions relatives aux marques,

Elle constitue le socle du développement économique et des équilibres écologiques de ces territoires. Bien que structurellement plus fragile, du fait des contraintes physiques et climatiques, l'agriculture de montagne génère une économie à très haute valeur ajoutée : offre de produits alimentaires diversifiés et de qualité sans équivalent, préservation et gestion des ressources naturelles essentielles pour ces territoires, contribution à leur image accueillante et nature. Elle s'affirme ainsi résolument comme un atout incontournable et une contribution essentielle pour permettre à l'ensemble de l'agriculture de relever les défis alimentaires, territoriaux, énergétiques et environnementaux.

La situation des productions est très contrastée selon les massifs. Ils peuvent être schématiquement regroupés en deux catégories : trois massifs sont principalement orientés vers l'élevage laitier (Jura, Alpes du Nord, Vosges) avec la présence marquante de productions sous signes officiels de qualité, et trois autres sont principalement dédiés à la production de viande (Corse, Pyrénées, Alpes du Sud). Le Massif Central est en position intermédiaire entre ces deux groupes. L'élevage ovin se concentre principalement dans le Sud du Massif Central, le Sud des Alpes et l'Ouest des Pyrénées.

Cette prédominance de l'élevage se traduit par des surfaces agricoles montagnardes majoritairement herbagères avec une prédominance des surfaces toujours en herbe (STH) : elles couvrent de 2/3 à plus de 90% de la SAU des zones de montagne.

Le pastoralisme, système d'utilisation extensive et saisonnière de pâturages, au-delà des productions animales, concourt sur des territoires identitaires à l'entretien de l'espace et des paysages, et au maintien de la biodiversité.

L'enjeu du maintien d'une activité agricole durable et viable a en grande partie fondé les bases de la loi montagne.

Si celle-ci a permis d'assurer une plus grande résistance des exploitations de montagne à la déprise agricole, avec des surfaces agricoles à peu près stables dans les différents massifs, et une diminution du nombre des exploitations moins prononcée que dans le reste du territoire national, en revanche certaines évolutions récentes de la Politique Agricole Commune, comme la disparition des quotas laitiers, peuvent remettre en cause ce fragile équilibre.

Les zones de montagne ne sont pas les mieux armées pour fournir en masse des produits agricoles alimentaires standardisés, du fait des contraintes structurelles auxquelles elles doivent faire face. En revanche, elles bénéficient d'une capacité forte à fournir des produits différenciés et de qualité qui répondent aux attentes des consommateurs.

Les outils d'identification à leur disposition sont nombreux, comme les AOC et les AOP, (à titre d'exemple le Beaufort pour les Alpes, le Brocciu pour la Corse, le Comté pour le Jura, le Cantal pour le Massif Central, l'Ossau-Iraty pour les Pyrénées, le Munster pour les Vosges), mais des marges de progrès importantes sont encore disponibles.

Dans un contexte de plus en plus concurrentiel, il est indispensable de préserver un avantage comparatif pour les exploitations de montagne afin que celles-ci puissent se maintenir.

Pour atteindre cet objectif, il est proposé de :

- ***Proposition 5.a : Mettre en place un suivi de l'évolution des exploitations de montagne complémentaire au recensement général agricole prévu.***
- ***Proposition 5.b : Favoriser l'aide à l'investissement et au maintien des entreprises de transformation dans les zones de montagne et développer l'ingénierie pour faciliter l'émergence de projets collectifs, afin de répondre aux défis rencontrés par les filières structurantes de l'agriculture de montagne que sont la production laitière et l'élevage.***
- ***Proposition 5.c : Soutenir et faciliter la déclinaison de la mention européenne « provenance montagne » en proposant notamment des « cahiers des charges type » par familles de produits.***
- ***Proposition 5.d : Préserver les soutiens spécifiques agricoles, au premier rang desquels l'Indemnité compensatrice de handicaps naturels (ICHN) et les réserver aux zones de montagne en inscrivant le principe dans la loi montagne et en incluant des critères de localisation du lieu de résidence et du siège d'exploitation en montagne.***
- ***Proposition 5.e : Corriger les difficultés d'accès à l'ICHN des exploitations pluriactives***

L'agriculture de montagne est fragile et la pratique de la pluriactivité est une composante essentielle car elle contribue au maintien d'une agriculture professionnelle, grâce aux revenus complémentaires qu'elle apporte. En montagne, le phénomène de restructuration des exploitations trouve des limites. Dans ce contexte, la pluriactivité peut constituer un complément de revenus permettant d'assurer la viabilité des exploitations de montagne.

Les GAEC de montagne faisaient l'objet d'une tolérance écrite dans la note de service DEPSE/SDEA/N98-7035 du 30 septembre 1998 qui stipulait que de façon générale, les associés de GAEC ne pouvaient pas avoir d'activité extérieure sauf en zone de montagne ou défavorisée, ou plus généralement dans les zones où la pluriactivité est devenue courante chez les exploitants individuels.

Il convient de réaffirmer cette tolérance de pluriactivité saisonnière montagnarde au-delà de la dérogation des 536h et de permettre au Préfet de l'invoquer pour délivrer un arrêté préfectoral d'agrément ou de maintien d'agrément en tolérant la pluriactivité saisonnière montagnarde d'un associé.

Proposition 6 : Renforcer les performances économiques de la forêt de montagne

La forêt française est une composante essentielle des zones de montagnes. Les six massifs institués par la loi montagne sont fortement boisés et la filière bois y est en général développée.

En effet, si les territoires de montagne ne représentent que 16% du territoire métropolitain, ils concentrent 28% de la forêt française⁸.

Cependant, la situation au regard de la production de bois n'est pas identique d'un massif à l'autre et il faut distinguer :

- les massifs de moyenne montagne, au taux de boisement élevé, au réseau de desserte forestière dense, connaissant une production biologique élevée, à la base d'une exploitation forestière et d'une filière bois active. C'est le cas, des Vosges, du Jura et, à un degré moindre, du Massif central ;
- les massifs de haute montagne, où l'exploitation se heurte à des contraintes naturelles liées à l'altitude, à la pente. C'est le cas d'une partie des Alpes et des Pyrénées ;
- les massifs méditerranéens où les peuplements forestiers de faible valeur économique subissent la menace constante des feux de forêts. C'est le cas de la forêt de Corse, de la frange littorale des Alpes du Sud et des Pyrénées-Orientales, voire de l'Ariège.

Si la principale fonction de la forêt de montagne est la production d'une ressource de qualité, elle joue également un rôle dans la protection des habitations / infrastructures contre les risques naturels (érosion, inondation, avalanche), elle remplit une fonction récréative en montagne (tourisme, chasse, ski de fond, etc.). Elle représente une valeur patrimoniale environnementale élevée (Eau-périmètre de captage, Paysage, Biodiversité) et joue un rôle important dans l'atténuation du changement climatique.

La mobilisation des bois en zone de montagne et leur valorisation locale, sont des enjeux importants pour les territoires de montagne.

La mobilisation du bois est rendue difficile du fait de la topologie (une ressource faiblement accessible - pourcentage de pente, distance de débarquement par rapport à une desserte- entraînant des surcoûts d'exploitation) et de la nature de la propriété forestière (morcellement de la forêt privée plus marqué en zone de montagne).

Le bois a la particularité d'être renouvelable et d'offrir à la fois un matériau de construction et un combustible. Il sera, dans un avenir proche, en partie affecté à de nouveaux usages (textile, papiers intelligents, médicaments, carburant, alimentation,...). La montagne doit saisir cette chance et valoriser pleinement ses caractéristiques naturelles pour s'inscrire dans une économie à faible teneur en carbone dans tous les secteurs. Les territoires de montagne se doivent d'être sources d'exemplarité et d'innovation pour tendre vers l'autodéveloppement.

⁸ avec une part égale entre forêt de feuillus et de résineux (même si le feuillu n'atteint plus que 31% au-delà de 1200m). Les principales essences sont le hêtre, le pin sylvestre, le sapin pectiné et l'épicéa commun. La part de forêt publique est croissante avec l'altitude : 22% en dessous de 600 m, 27% de 600 à 1200m et 54% à plus de 1200 m.

La part de la forêt domaniale varie selon les massifs (importante dans les Vosges et les Alpes, faible dans le Massif Central – source : *Étude visant à examiner la pertinence et les modalités d'un dispositif spécifique de soutien à la mobilisation du bois en zone de montagne* ERNST&YOUNG 13 mai 2013.

- **Proposition 6.a : Intégrer un volet forestier aux schémas de massifs.**
Ce volet serait élaboré par la commission forêt-bois, installée par le comité de massif et soumis à validation de l'ensemble du comité. Il sera élaboré suivant une approche territoriale intégrant le secteur forêt-bois dans le développement des territoires.
- **Proposition 6.b : Mobiliser les propriétaires forestiers de montagne pour constituer des groupements économiques et environnementaux forestiers (GIEEF), adaptés aux spécificités de la forêt de montagne, afin d'accroître la production de bois et favoriser le développement des filières locales (et donc limiter le recours aux bois d'import).**
La Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014, ainsi que le Comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015, prévoient la création de GIEEF pour faciliter le regroupement de la gestion des propriétaires forestiers privés, avec la possibilité de fixer au niveau régional des surfaces minimales différentes en zone de montagne. Le décret permettant de constituer des GIEEF vient d'être publié
- **Proposition 6.c : Permettre des formes juridiques d'association foncière associant le public et le privé (Association Foncière Forestière intégrant des collectivités),** pour faciliter la gestion de la forêt, la mobilisation de la ressource, les accès, en lien avec l'agro-pastoralisme.
- **Proposition 6.d : Accompagner le développement de l'industrie de transformation de bois afin de créer de la valeur ajoutée dans les massifs.**
En s'appuyant sur l'expérience d'initiative comme « Vivier Bois », « Bois des Alpes » et de la future AOC « Bois du Jura » l'objectif est de susciter la constitution de démarches collectives pour dynamiser le secteur de la 1^{ière} et 2^{ème} transformation.

La certification Bois des Alpes

C'est une démarche de qualité de produits et de services construite de façon concertée avec les institutionnels et les acteurs de la filière. Elle repose sur un référentiel technique. Elle dote les collectivités d'un outil approprié à leurs projets de construction en bois local, garantissant à 100% la traçabilité des bois, la gestion durable des forêts de provenance et les caractéristiques techniques.

Si les avantages immédiats sont d'ordre économique, apportant dynamisme et vitalité au territoire de montagne (structuration de la filière, création de circuits courts et par conséquent développement d'emplois de proximité non délocalisables), la démarche Bois des Alpes n'en est pas moins un prodigieux levier de développement durable à destination des collectivités territoriales mais aussi du grand public.

À ce jour 28 entreprises du secteur sont certifiées et 9 en cours de certification.

Pour plus d'informations : <http://boisdesalpes.net/>

L'association Vivier Bois Massif Central

Créée en janvier 2011, elle se définit comme « le réseau des acteurs de l'utilisation du bois dans la construction et la rénovation des bâtiments basse consommation d'énergie en Massif Central ».

Vivier Bois a pour objet d'animer un réseau d'entreprises de la filière bois à l'échelle du territoire du Massif Central, de les aider à accroître leur compétitivité et à augmenter leur Valeur ajoutée.

En 2015, VBMC regroupe un réseau de 250 entreprises actives dans les projets conduits par l'association, sur 7 territoires du Massif Central. Majoritairement des TPE / PME, elles œuvrent sur les métiers du bois construction & biomasse énergie, et sur les métiers ressources (architectes, bureaux d'études, thermiciens, etc.).

Ce réseau représente un CA cumulé de l'ordre de 394 Millions d'€ et emploie 2 400 salariés.

Pour remplir sa mission, l'association conduit et accompagne des projets/actions opérationnels, systématiquement pilotés par les entreprises organisées en « groupes projets ». Ces TPE et PME participent ainsi au co-financement des actions en apportant de leur temps, du matériel, des matériaux pour la réalisation de tests, etc.

Elle propose des prestations et services rémunérés, toujours en lien avec son objet social, tels que l'accompagnement de ses membres, l'expertise de projets, le référencement de produits, l'animation et la mise en réseau d'acteurs, etc.

- **Le travail saisonnier et la pluriactivité en montagne nécessitent d’être mieux pris en compte et organisés**

Le «travail saisonnier»⁹ se définit comme étant « l’exécution de tâches normalement appelées à se répéter chaque année, à des dates à peu près fixes, en fonction du rythme des saisons ou des modes de vie collectifs (vacances scolaires d’été ou d’hiver...)»¹⁰.

La saisonnalité concerne l’agriculture, le tourisme, le secteur du BTP, les services, l’agro-alimentaire ou encore le secteur de la santé.

Ces emplois, dont les salariés sont souvent pluriactifs, ont l’avantage d’être non dé-localisables et créateurs de richesses locales.

Le travail saisonnier et la pluriactivité sont deux formes complémentaires d’organisation du travail qui sont en quelque sorte « la signature d’une part de l’économie montagnarde ». En effet, de longue date, les populations montagnardes ont dû cumuler plusieurs activités pour dégager un revenu suffisant pour « rester au pays ». Avant même le développement de l’activité touristique, les agriculteurs, l’hiver, avaient une activité de type industrielle (décolletage, ganterie, horlogerie,..). Aujourd’hui l’essor du tourisme, en particulier hivernal, a particulièrement développé cette forme de travail en montagne.

La loi de 1985 proposait déjà un cadre pour organiser, valoriser et pérenniser le travail saisonnier.

De nombreuses structures existent qui ont vocation à informer autour de la problématique du travail saisonnier, dont 31 maisons des saisonniers, qui offrent un accueil principalement destiné aux saisonniers et employeurs du tourisme, un portage juridique et administratif "structuré", un travail au sein d'un réseau.

Mais le constat dressé montre le peu d’avancées obtenues en matière de valorisation de ces métiers et de sécurisation des parcours professionnels. Plusieurs mesures sont donc proposées pour relancer une dynamique de l’emploi en montagne et sécuriser les parcours.

Proposition 7 : Améliorer la situation économique et sociale des travailleurs saisonniers

- ***Proposition 7.a : Transcrire dans le droit du travail la définition du travail saisonnier.***

La demande des représentants des travailleurs saisonniers est de faire du contrat saisonnier un contrat spécifique, distinct du contrat CDD ou contrat de travail intérimaire, afin que ce mode d’organisation du travail soit reconnu et assorti de droits spécifiques.

⁹ Définition en ligne sur le site Internet www.tourisme.gouv.fr

¹⁰ La variation d’activité doit être indépendante de la volonté de l’employeur. Les salariés directement occupés à des tâches saisonnières peuvent être recrutés en contrat à durée déterminée (CDD) prévoyant ou non un terme précis. Sous certaines conditions, des contrats saisonniers successifs peuvent être conclus avec le même salarié. De même, ils peuvent comporter une clause de reconduction ».

La notion de contrat saisonnier est défini actuellement dans l’alinéa 3 de l’article L1242-2 du code du travail qui définit le contrat de travail à durée déterminée : « emplois à caractère saisonnier ou pour lesquels, dans certains secteurs d’activité définis par décret ou par convention ou accord collectif de travail étendu, il est d’usage constant de ne pas recourir au contrat de travail à durée indéterminée en raison de la nature de l’activité exercée et du caractère par nature temporaire de ces emplois ».

- ***Proposition 7.b : Étudier la possibilité de généraliser la reconduction automatique des contrats saisonniers d’une saison sur l’autre.***

Le tourisme mondialisé requiert des qualifications supérieures à celles exigées précédemment. La diversité des clients (origine, statut économique) nécessite une professionnalisation accrue de l’ensemble des salariés du secteur, et notamment des saisonniers.

Il ne s’agit pas d’ôter toute marge de manœuvre aux partenaires sociaux, ni d’occulter les réalités de terrain, mais bien de susciter la négociation sur le sujet du statut des saisonniers.

La clause de reconduction des contrats saisonniers pourrait s’inscrire dans un projet de sécurisation et professionnelle et d’acquisition de compétences qui répondrait aux exigences de l’activité touristique moderne.

Concrètement, le code du travail pourrait prévoir que les contrats saisonniers contiennent une clause de reconduction du contrat après deux ou trois saisons, avec l’objectif de permettre aux partenaires sociaux de négocier des modalités plus intéressantes pour les salariés dans certaines branches. La convention collective du tourisme social contient déjà cette clause de reconduction des contrats. Le délai requis pour l’introduction de cette clause pourrait également être calculé non pas en saisons, mais en nombre de mois.

- ***Proposition 7.c : Intégrer aux maisons de services au public (MSAP) en montagne une fonction de maison des saisonnalités.***

Le travail d’information effectué par les maisons des saisonnalités est reconnu par tous les acteurs, notamment les partenaires sociaux. Sous l’impulsion de l’association ALATRAS, un cahier des charges des fonctionnalités qu’une maison des saisonniers doit pouvoir offrir, a été élaboré.

Dans plusieurs départements (Hautes-Alpes, Hautes-Pyrénées notamment, des rapprochements entre maisons des saisonnalités et maison de services au public ont déjà été réalisés.

Pour développer une offre de services en direction des travailleurs saisonniers et pluriactifs, il est proposé que des MSAP puissent intégrer, chaque fois que possible, les missions spécifiques de ce service en direction du public d’actifs saisonniers.

Proposition 8 : Rendre la pluriactivité plus attractive

- ***Proposition 8.a : Relancer les discussions avec les partenaires sociaux pour la mise en œuvre d'une « caisse pivot » pour les salariés pluriactifs qui sont actuellement dans l'obligation de cotiser auprès de différentes caisses.***

Le principe de la pluriactivité se traduit par le fait que les salariés sont affiliés à plusieurs régimes de couverture sociale en fonction du statut de leur employeur, (notamment pour ceux qui ont une activité agricole et cotisent au régime de la MSA). La possibilité d'être affilié à un seul régime, en fonction de leur activité principale, -celle-ci étant définie de façon objective sur la base de la répartition des revenus constatés à partir des déclarations fiscales-, serait une mesure de simplification et de reconnaissance du statut particulier des salariés pluriactifs.

- ***Proposition 8.b : Développer les formations bi-qualifiantes liées aux métiers de la montagne, qu'elles soient en formation initiale ou en formation continue, pour tenir compte de la saisonnalité de certaines activités.***

Les travailleurs pluriactifs ont besoin, à la fois pour être efficaces dans leur activité saisonnière mais aussi pour pouvoir être employés dans d'autres secteurs en dehors de la saison en montagne, de disposer de compétences transversales et polyvalentes. Or, il est actuellement difficile d'acquérir de tels profils, tant au niveau de la formation initiale que continue.

Une concertation étroite et ciblée entre l'éducation nationale et les Conseils régionaux concernés par les différents massifs pourrait permettre de développer une offre de formation initiale et continue dans les académies couvrant les territoires de massif (à l'exemple du Lycée des métiers de la montagne de St Jean de Maurienne : formation biquilifiante aux métiers du bâtiment et sportifs).

- ***Proposition 8.c : Lever les obstacles au développement des groupements d'employeurs, qu'ils soient de nature fiscale, réglementaire ou culturelle.***

Le groupement d'employeurs permet aux entreprises de se regrouper pour employer une main-d'œuvre qu'elles n'auraient pas, seules, les moyens de recruter. Il s'agit d'une des formes d'exercice de la pluriactivité: les salariés du groupement d'employeurs effectuent des périodes de travail successives auprès de chacune des entreprises adhérentes au groupement.

L'objectif de création et de pérennisation de l'emploi sur les territoires de montagne, nécessite de rechercher les moyens de construire des CDI en juxtaposant des activités saisonnières complémentaires et de développer des passerelles offrant davantage de possibilités pour mailler sur l'année des contrats saisonniers relevant de plusieurs secteurs, en particulier l'agriculture, les industries alimentaires, le tourisme ou le commerce.

Or, actuellement, les groupements d'employeurs demeurent dans leur quasi-totalité mono-sectoriels, compte tenu notamment des difficultés liées à l'application des conventions collectives ou de régimes sociaux différents en fonction des activités exercées, principalement en ce qui concerne la MSA et le régime général. Le même constat est fait pour la mise à disposition de personnel,

soumise à une TVA dans des conditions qui peuvent varier d'un secteur à un autre.

Enfin les membres du groupement sont solidairement responsables des dettes à l'égard des salariés embauchés et des organismes collecteurs des cotisations obligatoires. Cette solidarité financière générale empêche certaines catégories d'acteurs d'être membre d'un groupement d'employeurs, notamment les collectivités territoriales et les associations.

Un travail pour harmoniser les règles et supprimer les différences de traitement en fonction des secteurs d'activité des entreprises ou exploitations adhérentes doit être rapidement conduit pour que ces obstacles d'ordre juridique, fiscal et social au développement des groupements d'employeurs soient levés.

- **Des populations enclavées qui demandent un meilleur accès aux services**

Une politique de revitalisation des bourgs-centres est actuellement engagée par le gouvernement. Elle vise à redonner à des petites et moyennes communes leurs capacités d'exercer pleinement leur fonction de centralité de proximité vis-à-vis de leurs bassins de vie, en renforçant notamment l'offre de services, de commerces et d'équipements.

Ce maillage de bourgs représente pour les territoires de montagne un enjeu d'autant plus vital que ces derniers connaissent des situations d'enclavement et d'éloignement des pôles urbains et des principaux axes de circulation.

Ces bourgs jouent un rôle essentiel dans l'accès à des services au public de qualité, dont le maintien est un enjeu majeur pour les territoires de montagne. Il en va de la qualité de vie pour les populations résidentes, de l'attractivité pour permettre d'accueillir de nouvelles populations résidentes et touristiques, mais aussi pour le maintien ou l'accueil d'entreprises.

Parmi les services à la population, l'accès aux soins de premier recours est un sujet prioritaire et nécessaire, compte tenu de l'évolution de la démographie médicale et des nouveaux modes d'exercice, des mesures d'accompagnement ou d'incitation efficaces et spécifiques.

Proposition 9 : Assurer une offre de soins de premiers recours de qualité en montagne

L'accès aux services de santé dans les zones de montagne présente les caractéristiques suivantes :

- Les territoires de montagne, comme les territoires ruraux, souffrent d'un vieillissement des professionnels en place et d'un non-remplacement de tous les départs à la retraite des médecins généralistes, avec un risque de « désertification » médicale (cf. encart ci-dessous).
- Les zones touristiques paraissant souvent mieux dotées en professionnels de santé, subissent des afflux saisonniers de population qui entraînent des difficultés d'accès aux soins en période de haute saison. Par ailleurs, les professionnels ne sont pas tous présents toute l'année sur ces territoires. Il peut donc y avoir des difficultés d'accès aux soins hors saison touristique, malgré une densité apparente de professionnels qui semble correcte voire élevée.
- Dans les stations touristiques, les activités sportives, hivernales et dans une moindre mesure estivales, génèrent une suractivité des médecins généralistes liée à la traumatologie qui nécessite une prise en charge urgente, avec des actes d'imagerie, et spécifiques (réductions, immobilisations...), qui supposent des équipements adaptés. De plus, ce type de consultation prend plus de temps qu'une consultation de médecine générale classique.
- Enfin, les caractéristiques géographiques (enclavement de certaines vallées, routes étroites et sinueuses) et climatiques (mobilité limitée par les conditions météorologiques, viabilité hivernale du réseau routier conditionnée par le déneigement), ainsi que la faible offre de transports en commun, rendent de manière ponctuelle ou permanente les conditions d'accès aux services de santé difficiles.

Ces spécificités justifient une approche particulière de l'offre de soins dans les territoires de montagne, pour répondre aux besoins d'une part des populations permanentes et d'autre part des populations touristiques ou saisonnières. Le seul indicateur de «densité de professionnels» (nombre de professionnels rapportés à la population résidente), ne peut donc suffire à cette appréciation.

Une analyse de l'offre de soins et de la démographie médicale en montagne

La part de la population vivant dans une zone de «faible densité¹¹» de professionnels de santé libéraux varie selon la saison et selon la profession. Elle augmente en hiver et encore plus en été par rapport à la période hors saison. L'effet de saisonnalité est plus marqué en ce qui concerne la densité des médecins généralistes. On constate en été, une forte augmentation de la population vivant dans une zone de « faible densité ».

Chez ces médecins, sur l'ensemble des massifs, cette proportion passe de 25 % en période hors saison à 44 % en été. Dans certains massifs, la population vivant dans une zone de «faible densité » double en été : dans les Alpes, la part passe de 25 % à 50 %, dans les Pyrénées de 15 % à 33 % et en Corse de 37 % à 75 %.

Un enjeu majeur est celui du vieillissement des professionnels libéraux et tout particulièrement des médecins généralistes dans les territoires de massifs¹². Cet enjeu n'est pas spécifique aux massifs et la structure par âge des généralistes libéraux y est même légèrement plus favorable que dans l'ensemble de la France : 28 % des omnipraticiens libéraux des massifs ont 60 ans ou plus au 1er janvier 2012, alors que ce taux s'élève à 32 % dans l'ensemble de la France.

Cependant, une grande partie de ces médecins « âgés » risquent de prendre leur retraite dans les prochaines années et en territoire de montagne, l'impact pour la population risque d'être plus sensible qu'ailleurs. En effet, en raison de la superficie des communes de massif et de la faible densité d'offre de soins de certains sous-ensembles un départ à la retraite non remplacé peut se traduire par une augmentation importante du temps de déplacement nécessaire pour accéder au médecin généraliste le plus proche.

C'est dans les Pyrénées, massif le mieux doté actuellement, que la question du remplacement des départs à la retraite risque d'être la plus sensible, alors que 35 % des généralistes libéraux ont 60 ans ou plus et seulement 13 % moins de 45 ans (contre 19 % pour l'ensemble des massifs hexagonaux).

¹¹ Le seuil de « faible densité » est défini par la densité lissée en dessous de laquelle un quart de la population (tous massifs confondus) vit en période hors saison.

¹² Rapport juin 2014 *Accès aux soins de premier recours dans les territoires de massifs*-FNORS

**Tableau : Âge moyen des professionnels de santé au 1^{er} janvier 2012
et indice de renouvellement de la population de professionnels de santé**

	Médecins généralistes		Infirmiers		Sages-femmes		Chirurgiens-dentistes		Masseurs-kinésithérapeutes	
	Âge moyen	Indice de renouvellement de la population professionnelle	Âge moyen	Indice de renouvellement de la population professionnelle	Âge moyen	Indice de renouvellement de la population professionnelle	Âge moyen	Indice de renouvellement de la population professionnelle	Âge moyen	Indice de renouvellement de la population professionnelle
Alpes	53,3	77,3	46,9	54,7	44,3	67,2	50,0	64,3	42,8	116,4
Jura	53,3	73,7	45,8	77,1	44,0	70,0	49,3	76,3	42,3	116,0
Massif central	53,7	67,1	46,0	69,7	45,8	45,9	50,3	56,2	44,8	76,2
Pyrénées	55,2	37,4	46,9	49,8	43,5	100,0	51,2	48,1	43,7	89,6
Vosges	53,9	61,5	45,7	79,6	48,7	10,0	49,6	78,7	41,6	144,8
Massifs continentaux	53,7	70,1	46,3	64,0	45,1	56,3	50,2	61,9	43,6	98,5
Corse	54,6	56,6	45,7	85,1	45,6	50,0	50,9	60,5	43,9	94,4
Réunion	52,6	90,6	44,4	110,2	42,1	112,5	49,1	98,4	37,9	353,4
Ensemble des massifs	53,6	69,0	46,1	68,6	44,6	61,2	50,1	57,1	43,1	108,4
France entière	54,4	56,1	46,2	71,7	44,8	63,3	49,9	68,3	43,8	104,2

Sources : ARS Rhône-Alpes – Sniiram Exploitation : Fnors

Le maintien d'un accès de qualité aux soins passe donc par des dispositions qui doivent se compléter pour offrir aux populations et aux médecins des solutions lisibles et pérennes.

Le Comité interministériel aux ruralités (CIR) du 13 mars 2015, appuie et renforce certaines mesures du Pacte territoire santé afin de garantir à tous l'égalité d'accès aux services, dont les services de santé. Ainsi, les mesures destinées à «lutter contre les déserts médicaux» concernent tous les territoires où l'offre de soins doit être renforcée, et s'appliquent donc aux territoires de montagne.

- **Proposition 9.a : Valoriser les dispositifs incitatifs à l'installation de médecins dans les territoires où l'offre doit être confortée, dont ceux de montagne.**

Le projet de loi pour la modernisation de notre système de santé qui sera voté à l'automne 2015 prévoit que le projet régional de santé détermine les objectifs généraux et les résultats à 10 ans de la politique régionale de santé et que soit constitué un schéma régional de santé. Ce schéma, établi pour 5 ans, permet aux directeurs généraux des ARS de déterminer par arrêté les zones caractérisant une offre de soins insuffisante ou des difficultés dans l'accès aux soins¹³. C'est dans le cadre de l'élaboration de ces schémas que les spécificités des territoires de montagne doivent être prises en compte.

Plusieurs mesures du CIR ont pour objet de favoriser l'installation des médecins notamment dans les territoires de montagne, depuis l'aide aux étudiants en doublant le nombre de bourses d'études afin d'atteindre 1200 contrats d'engagement de service public (CESP) dès 2015, jusqu'au versement d'une rémunération complémentaire en cas de congé maternité ou paternité. En effet, en créant 200 contrats de praticiens territoriaux de médecine ambulatoire (PTMA),

¹³ Projet de loi pour la modernisation de notre système de santé, Titre IV, chapitre 1er, article 38, section 1, III

cela permettra aux médecins généralistes ou spécialistes signataires de bénéficier du versement d'une aide complémentaire.

Il est indispensable qu'un décret en conseil d'État précise le contrat-type à l'automne 2015 et prenne en compte les spécificités des territoires de montagne.

En outre, la mise en place en 2015 d'un contrat permettant d'obtenir le versement par les agences régionales de santé (ARS) d'une rémunération complémentaire aux médecins installés en zones isolées, comme les zones de montagne, doit permettre de faire face aux variations des populations saisonnières et des touristes durant une partie de l'année. Un décret en Conseil d'État devrait être publié en 2015, la concertation étant en cours.

Une évaluation pour les zones de montagne devra être faite dès 2016, afin de réajuster si nécessaire les dispositifs.

- ***Proposition 9.b : Déployer prioritairement des maisons de santé pluridisciplinaires dans les territoires de montagne en zone de faible densité avec l'appui des Agences régionales de santé.***

Le Premier ministre a acté la création de 200 maisons ou pôles de santé supplémentaires en 2015 lors du Comité interministériel aux ruralités. Celles-ci viendront s'ajouter aux 600 déjà ouvertes. Le financement de l'investissement des maisons pluridisciplinaires de santé sera une priorité d'utilisation des crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux, augmentés de 200 millions d'euros en 2015.

Concernant le fonctionnement des maisons de santé, le Gouvernement a acté pérennisation et généralisation de la rémunération collective d'équipes des professionnels de santé dans les maisons ou pôles de santé pluridisciplinaires, ainsi que les centres de santé, en 2015.

- ***Proposition 9.c : Demander aux Agences régionales de santé d'intégrer le relief, les conditions hivernales, les temps réels d'accès, la présence de population touristique dans les critères servant à décider du maintien ou de la fermeture d'hôpitaux locaux ou de services d'urgence et d'accélérer la mise en place des groupements hospitaliers de territoire dans les massifs.***

Les hôpitaux locaux ont un rôle particulièrement structurant en montagne. En effet ils concentrent souvent de nombreux services de santé : EHPAD, soins de suite, hospitalisation à domicile, consultations avancées, antenne SMUR, télémédecine et travaillent en réseau avec les maisons pluridisciplinaires de santé. Leur confortement dans les territoires de montagne est essentiel.

- ***Proposition 9.d : Développer chaque fois que possible, l'hospitalisation à domicile.***
- ***Proposition 9.e : Solliciter les ARS pour flécher dans chaque région concernée par un massif, une enveloppe spécifique au sein du Fonds d'intervention régional (FIR) pour faire de la montagne un territoire d'excellence en matière de télémédecine.***

Le Comité interministériel a décidé d'accélérer le déploiement des expérimentations en télémédecine afin de permettre aux patients pris en charge en ambulatoire ou en structures médico-sociales (EHPAD) de bénéficier d'une expertise spécifique à distance. L'objectif est de faciliter l'accès à l'offre de soins dans des délais raisonnables, mais aussi de réduire les déplacements du patient. Ces expérimentations feront l'objet d'une évaluation par la Haute autorité de santé (rapport définitif fin 2017).

Proposition 10 : Assurer une offre de services au public par le déploiement ciblé de maisons de services au public.

Le maintien de l'accès aux services au public, marchands et non marchands, est une condition essentielle pour permettre aux populations résidentes de « rester au pays », ainsi que pour favoriser l'accueil de nouveaux habitants.

Une des réponses à cette exigence est le déploiement de Maisons de services au public (MSAP, auparavant désignées sous le vocable de Relais services publics). Espaces mutualisés de services au public labellisés par les préfets de département, elles délivrent une offre de proximité et de qualité à l'attention de tous les publics.

Au 1er janvier 2015, 363 Maisons de services fonctionnent et sont réparties dans 67 départements métropolitains. Le dispositif est ouvert à l'ensemble du territoire national. 152 de ces Maisons de services au public (soit 42% du total) sont situées en zone de montagne, preuve de l'intérêt suscité par le dispositif dans ces territoires.

En effet, d'une information générale de premier niveau à l'accompagnement de l'utilisateur pour des démarches spécifiques, les Maisons de services au public proposent une présence humaine et des outils numériques. Ces maisons contribuent ainsi à mieux rendre service aux usagers qui économisent du temps de trajet pour accéder aux services avec un accompagnement de qualité et de proximité reposant sur un lien de confiance important avec l'agent d'accueil.

Le Comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015 a confirmé l'importance accordée par le Gouvernement à la mise en œuvre de ces nouveaux lieux comme un outil de réduction des inégalités territoriales et sociales sur les territoires. À cette occasion l'accélération du déploiement de 1000 Maisons d'ici la fin de l'année 2016 a été annoncée. Elle a été confirmée par une communication en conseil des ministres le 24 juin 2015.

Toutefois, 14 départements de massif ne sont pas encore dotés d'espaces mutualisés de services au public labellisés par les préfets de département. Les services de l'État doivent donc réaliser un effort particulier d'information et de pédagogie afin de souligner les intérêts pratiques et financiers de ce dispositif, auprès des élus, mais aussi auprès des porteurs de structures mutualisées délivrant d'ores et déjà des services à la population (espaces publics numériques, maisons des saisonniers, points d'accueil et de services mutualisés...).

Dans le cadre de l'objectif de 1000 maisons de services au public, La Poste propose de transformer environ 1000 de ses bureaux de faible activité, en zone

rurale et de montagne, en maisons de services au public. Parmi ces bureaux environ 300 sont en zone de montagne.

Une sélection répondant aux critères des maisons de services va être opérée sous pilotage des préfets de département afin de retenir environ 500 bureaux mutables.

Cette offre viendra s'ajouter aux autres espaces mutualisés de services au public labellisés et constitue une opportunité pour le développement du dispositif, en particulier dans les territoires de montagne.

Il est nécessaire de pouvoir disposer rapidement d'une cartographie et de précisions quant aux services proposés dans chacune de ces maisons situées en espace de montagne, en repérant notamment, comme précédemment proposé, celles où les services pour les saisonniers seront disponibles.

Proposition 11 : Préserver l'école en montagne

L'école est un service public essentiel en montagne et stratégique pour son avenir, pour le développement local et l'aménagement du territoire. Elle détermine le choix d'une famille de s'établir dans une commune. Disposer d'une école vivante, c'est l'assurance d'attirer une population jeune contribuant à l'économie locale. L'école rurale est ainsi un rempart contre la désertification de ces territoires et le sentiment d'abandon.

Le relief et le climat influencent directement l'accès des enfants à l'école et justifient un mode spécifique de transport scolaire, notamment en termes de sécurité, mais aussi en raisonnant à partir de la durée du parcours et pas uniquement sur la longueur physique des trajets.

La circulaire n°2011-237 du 30 décembre 2011¹⁴ et relative aux écoles situées en zone de montagne prend en compte ces difficultés particulières pour compenser les situations d'isolement éducatif auxquelles elles peuvent être confrontées.

Elle rappelle les règles et les modalités de gestion ayant vocation à s'appliquer dans les zones de montagne.

Ce guide de bonnes pratiques s'impose aux autorités académiques qui doivent prendre en compte les caractéristiques de l'école en montagne lors de l'instruction de la carte scolaire. Ainsi, avant de prendre une décision de fermeture de classe ou d'école, elles doivent notamment analyser conjointement le nombre d'élèves à scolariser et la durée quotidienne maximum de transport scolaire.

Afin d'éviter les effets de seuil et de limiter les incertitudes liées aux fluctuations démographiques, il est demandé aux recteurs et rectrices d'académie d'apprécier l'évolution des effectifs sur le moyen terme (études prospectives à 2 ou 3 ans) afin de parvenir à une meilleure stabilisation des structures scolaires. Chaque fois que des seuils d'ouverture et de fermeture de classes ou d'équipement sont utilisés en

¹⁴ http://www.education.gouv.fr/pid25535/bulletin_officiel.html?cid_bo=58894

référence dans les instructions, ils doivent pouvoir être envisagés avec souplesse et pragmatisme en zone de montagne.

- *Proposition 11.a : Évaluer l'application de la circulaire du 30 décembre 2011 relative aux écoles situées en zone de montagne¹⁵ et la transformer pour lui donner valeur réglementaire.*
- *Proposition 11.b : Intégrer comme critère pour élaborer la carte scolaire en montagne, la situation d'isolement des équipements scolaires, en particulier au regard de leur desserte routière, la durée et les conditions de transport (aléas climatiques, déclivité), et plus généralement les conditions de scolarisation des enfants.*

Protocole pour un schéma triennal d'évolution de l'offre scolaire dans le département du Lot

Fondé sur un diagnostic de territoire partagé et sur une volonté commune de réorganiser un service public d'éducation de proximité et de qualité permettant de maintenir a minima le taux d'encadrement de la rentrée 2014 (P/E de 5.92), ce protocole d'accord consiste :

- *en une contractualisation sur trois ans (années scolaires 2015, 2016 et 2017) qui limite le retrait de postes d'enseignants du premier degré à 18 au lieu de 48 (nombre d'emplois qu'il faudrait retirer pour faire tendre le P/E du Lot vers le P/E moyen des départements ruraux de l'académie de Toulouse).*
- *En un engagement de l'autorité académique de limiter à 18 emplois d'enseignants maximum récupérés au cours des 3 ans à venir si la baisse des effectifs le justifie. Dans l'hypothèse où le travail du Comité de pilotage permettrait de récupérer plus de 18 postes, ceux-ci seraient conservés sur le territoire départemental.*
- *En un engagement des collectivités concernées, d'œuvrer à faire évoluer le réseau des écoles, en concertation avec les services de la DASEN, afin de permettre une amélioration de la couverture du territoire par des regroupements pédagogiques intercommunaux.*

« Article 4 : Principes directeurs pour l'élaboration pluriannuelle du schéma territorial scolaire

Le schéma devra prendre appui sur un diagnostic du territoire, partagé par l'ensemble des partenaires (Éducation nationale / élus / partenaires de l'école). Il sera essentiel de tenir compte des spécificités départementales et des dynamiques locales.

Dans ce cadre, les principaux critères suivants pourront être croisés :

- *Caractère rural de la commune, classement en zone de revitalisation rurale ;*
- *Classement en zone de montagne ;*
- *Évolution de la démographie scolaire ;*
- *Isolement de la commune et conditions d'accès ;*

¹⁵ http://www.education.gouv.fr/pid25535/bulletin_officiel.html?cid_bo=58894

- Conditions de scolarisation (avis de la commission de sécurité, adaptation des locaux, restauration scolaire) ;
- Réseaux des transports scolaires ;
- Infrastructure d'accueil de la petite enfance ;
- Possibilités de mutualisation des moyens ;
- Création de postes à profil ;
- Organisations scolaires adaptées par cycles, ou différemment ;
- Sectorisation renforcée, à l'adresse ou par secteur ;
- Dynamique territoriale,

La combinaison de ces différents critères doit permettre de proposer une approche partagée du territoire scolaire du Lot ».

Source : Académie de Toulouse

○ ***Proposition 11.c : Relancer les classes de découvertes.***

Depuis une dizaine d'années, les départs en classes de découvertes connaissent un déclin certain, de -20% à -30%, en fonction du type de séjour. Il est nécessaire de leur donner une nouvelle impulsion au vu des bienfaits que les élèves peuvent retirer de celles-ci comme expérience éducative et pédagogique exceptionnelle.

Les classes de découvertes et les classes de neige doivent rester des moments privilégiés de rencontres, d'apprentissage dans un environnement nouveau, un moment exceptionnel du temps scolaire.

Afin de relancer les classes de découvertes qui permettent aux jeunes enfants de se familiariser avec le milieu montagnard, il faut :

- lever les freins administratifs en obtenant l'implication et le soutien du ministère de l'Éducation nationale ;
- rassurer et encourager les enseignants en les informant sur les conditions d'organisation et en valorisant professionnellement leur implication dans l'organisation de ces classes ;
- établir des conditions tarifaires privilégiées avec les transporteurs nationaux de façon à diminuer les coûts du transport.

○ ***Proposition 11.d : Saisir le Conseil national de la montagne pour avis sur l'élaboration du prochain calendrier triennal.***

Le nouveau calendrier scolaire triennal pour la période 2015-2018 a pris en compte les enjeux économiques et d'emplois du tourisme hivernal de montagne. C'est le constat très positif qu'ont pu dresser l'ensemble des élus et socioprofessionnels de la montagne.

La concertation exemplaire mise en place pour ce triennal doit être reconduite lors de la mise en œuvre du prochain calendrier et devenir une obligation.

II. De nouveaux enjeux à intégrer dans un acte II de la loi montagne, pour renforcer le dynamisme et l'attractivité des territoires de montagne

Outre les évolutions et les améliorations apportées par la loi DTR de 2005, le contexte a changé depuis trente ans, avec la nécessité de prendre en considération et de répondre à de nouveaux enjeux pour les territoires de montagne.

De natures diverses, institutionnelle, environnementale, sociétale, technologique, économique, ces évolutions, propres à la montagne ou de portée globale, sont autant de facteurs de risques que des atouts.

De leur bonne prise en compte dans les politiques publiques dépendront le dynamisme et l'attractivité de ces territoires. La responsabilité est donc double : nationale et locale.

- **La connexion téléphonique et numérique des territoires de montagne reste incomplète alors que les besoins sont de plus en plus importants**

Le développement de la téléphonie mobile et de l'internet haut et très haut débit s'est fait postérieurement à la loi montagne qui n'a donc pas pu la prendre en compte comme l'avait été la couverture télévision hertzienne dans les articles 16 et 17 de la loi de 1985.

Or, pour les territoires de montagne, l'effet de levier du numérique est majeur et il représente un enjeu prioritaire d'aménagement du territoire.

Les contraintes liées à la géographie, à l'organisation de l'espace ou à la démographie doivent être prises en compte dans les décisions de financement et de subvention à mobiliser pour un développement au service des populations montagnardes et de son économie.

Les acteurs des zones de massif ont été parmi les premiers à développer le télétravail comme outil d'attractivité de leurs territoires : le « téléspace Vercors » a été créé en 1996, puis dès le début des années 2000 en haute vallée de l'Ariège, et sur différents sites du Cantal à la suite de l'appel à projets lancé par la DATAR en 2005. Des entreprises se sont implantées parce que des infrastructures avaient été construites, et des réseaux de communications modernes installés.

Aujourd'hui plus encore, le télétravail en milieu montagnard répond à différentes problématiques : limitation des flux pendulaires pour les zones montagnardes à proximité de grands centres urbains, attractivité du territoire en permettant l'installation de nouvelles populations et la création d'emplois locaux favorisant le travail à distance... L'exemple présenté en ligne par le Relais de service public du Laragnais (Sisteronais-Buech, 05) témoigne de l'intérêt apporté aux actifs à la formation valorisant les compétences des télétravailleurs.

Les premières dispositions ont déjà été prises par le Gouvernement, pour améliorer rapidement la couverture numérique des territoires les plus fragiles et notamment les territoires de montagne :

- dès mai 2013, le programme France Très Haut Débit a permis d'augmenter de 21 % les taux de subvention de l'État pour les Réseaux d'initiative publique (RIP)- (22 % pour les communes situées en zone de montagne).

Au 30 mai 2015, sur 51 départements dont au moins une partie des communes relève des zones de montagne, 8 font l'objet de projets de RIP en cours d'élaboration, 15 ont déposé des dossiers en cours d'instruction, et 28 ont fait l'objet de financements, dont 4 d'engagements définitifs permettant de lancer la construction des lignes.

- en 2015, le gouvernement a renforcé la connexion des DOM (dont la moitié sont en zone de montagne), et prioritairement les raccordements à des réseaux haut débit de qualité pour ceux qui ne disposaient pas des services attendus, comme c'est le cas en particulier dans les villages dont l'habitat est très dispersé.
- lors du Comité interministériel aux Ruralités du 13 mars 2015, la couverture du territoire en services mobiles de communications électroniques a fait l'objet de plusieurs décisions importantes : achèvement des programmes 2 G et 3 G au bénéfice de tous les centres-bourgs non couverts, constitution d'un guichet pour la résolution des difficultés résiduelles en infra-communal, interopérabilité entre réseaux des opérateurs pour les communications à l'intérieur des maisons.

Afin de favoriser un développement équilibré et cohérent du numérique sur l'ensemble du territoire national, l'État met en œuvre en collaboration avec les collectivités territoriales, des outils qui visent à définir pour chaque territoire les actions les plus pertinentes à engager.

Ainsi les stratégies de cohérence régionale pour l'aménagement numérique (SCoRAN) fixent les grandes orientations souhaitées par les acteurs régionaux et l'État. Leur contenu a été défini dans la circulaire n°5412/SG du 31/07/2009 du premier ministre aux préfets de régions et de départements. À cela, s'ajoute le schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN), instauré par la loi du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique, dite « loi Pintat », qui définit une stratégie de développement du numérique à l'échelle d'un département voire de plusieurs départements ou d'une région. Aujourd'hui tous les départements ont élaboré un SDTAN (consultables sur le site de l'ARCEP).

Cependant, la prise en compte des enjeux numériques des territoires de montagne dans ces différents documents est à l'heure actuelle très difficile, du fait d'un double phénomène : d'une part, une gouvernance du numérique dont le périmètre de compétence (région ou département) couvre inégalement les intérêts d'une zone de massif et d'autre part la loi montagne qui prévoit dans son chapitre II un ensemble d'institutions de pilotage spécifiques par grands domaines d'intervention, cependant incompétentes sur les questions d'aménagement numérique.

Il est cependant nécessaire d'aller au-delà des efforts déjà accomplis afin de faire face aux contraintes spécifiques à la montagne, notamment celles liées au relief et à l'altitude qui s'ajoute à celle de la faible densité.

Une stratégie numérique pour la montagne doit conjuguer deux approches : rattraper le retard dans l'accès au haut et très haut débit en investissant fortement sur la montée en débit et sur le « mix technologique », y compris le satellite, anticiper les évolutions technologiques, afin de choisir les solutions les plus efficaces et pérennes à long terme.

Ainsi la montée en charge de services en ligne organisés dans le cadre des stratégies régionales et des schémas directeurs, tout autant que les opportunités telles que le télétravail,

doivent accompagner le déploiement des réseaux à très haut débit, qu'ils soient fixes ou mobiles.

Proposition 12 : Compléter la couverture en téléphonie mobile et accélérer le raccordement en très haut débit des sites prioritaires

- ***Proposition 12.a : Mettre en place un taux d'intervention majoré du programme France Très Haut Débit, pour les zones de montagne, fondé sur des critères de relief, d'altitude et de climat. Une enveloppe financière dédiée aux zones de montagne devra être spécifiquement identifiée au sein du Fonds pour la Société Numérique.***
- ***Proposition 12.b : Traiter prioritairement les dossiers des territoires de montagne, lorsque les collectivités territoriales maîtres d'ouvrage d'un projet de Réseau d'Initiative Publique auront déposé leur projet auprès de l'Agence du Numérique, Mission France Très haut Débit, afin de réduire les délais de réalisation.***
- ***Proposition 12.c : Traiter prioritairement les bourgs-centres des communes de montagne, confrontés aux contraintes de relief, d'altitude et de climat, et accélérer le calendrier de réalisation pour que leur population accède à l'internet mobile avant mi-2017.***
- ***Proposition 12.d : Assurer, d'ici 2017, l'accès au haut débit au moyen de la 4G ou d'autres technologies hertziennes, utilisée simultanément pour des usages fixes et mobiles, des territoires pour lesquels un constat de carence simultanée des services de haut débit de qualité (moins de 3 Mb/s) et de couverture mobile 3G a été dressé.***

Proposition 13 : Prendre en compte les attentes numériques des territoires de montagne dans l'élaboration des stratégies régionales de cohérence de l'aménagement et du développement numérique

- ***Proposition 13.a : Prendre en compte l'avis et les contributions du Comité de massif, dans l'élaboration des prochaines versions des stratégies de cohérence régionale pour l'aménagement numérique, modifiées par l'article 27 de la loi NOTRe.***

Notamment en ce qui concerne :

- la cohérence, sur la zone de massif, des différents Schémas Directeurs Territoriaux d'Aménagement Numérique élaborés à l'échelle minimale des départements ;
- les projets de développement d'activités économiques reposant sur le numérique en territoires de montagne : promotion touristique et fourniture de services dédiés (accompagnement mobile multilingue, visite guidée de sites et monuments, promotion géo localisée...); secteurs industriels à haute valeur ajoutée utilisant de gros volumes d'échange de données, valorisation et vente en ligne de productions locales,...

- **Proposition 13.b :** *Dans le cadre de la mise en œuvre du guichet destiné à aider les collectivités à compléter localement la couverture mobile, la convention en cours d'élaboration avec les représentants des opérateurs et des collectivités doit permettre de traiter prioritairement les attentes économiques des zones de montagne : desserte de zones d'activité, d'équipements touristiques, de hameau ou de bourg excentré...*

Les comités de massif, sur la base des préconisations des SCoRAN, proposeront alors des critères de priorisations pour les sites situés dans les massifs.

Proposition 14 : Développer le télétravail et les télé-centres en territoire de montagne.

Le télétravail est un levier de développement économique efficace, humain, respectueux de l'environnement, en totale adéquation avec les mutations socio-économiques de notre société.

Pour certains actifs montagnards, le télétravail à domicile ou dans des télé-centres est une opportunité pour conserver ou pour créer une activité en montagne tout en répondant aux exigences de productivité, en permettant une réduction des coûts, en répondant aux exigences du développement durable, et en offrant une autre qualité de vie.

Renforcer de façon conjuguée le développement du télétravail et celui des Maisons de Services au Public représente donc une opportunité intéressante pour favoriser le déploiement du travail à distance dans les territoires de montagne.

- **Proposition :** *intégrer des actions de sensibilisation au « télétravail » et accompagner la création des télécentres dans le cadre du plan national de développement du télétravail piloté par le Commissariat général à l'égalité des territoires et du dispositif d'appui au développement des Maisons de Services au Public.*

Le télécentre de Murat dans le Cantal

Depuis 2006, la communauté de commune du pays de Murat participe au développement de l'économie numérique dans le département du Cantal, cet engagement s'est traduit par :

- l'aménagement d'un télécentre dans la maison des services de Murat
- une offre de formation au télétravail indépendant avec le soutien du Fonds social européen
- la création d'un centre de formation au télétravail agréé par la DIRECCTE,
- l'organisation d'un forum du télétravail.

Pour la Communauté de communes, le télétravail est conçu comme un outil au service du développement local pour renforcer l'attractivité territoriale et le développement d'offres d'activités économiques, respectueuses de l'environnement afin d'accueillir de nouveaux actifs.

Cette dynamique autour du télétravail s'appuie sur un large partenariat : à côté de la Communauté de communes de Murat, se sont mobilisés le Pays de Saint-Flour Haute Auvergne, l'Agence régionale du développement des territoires d'Auvergne (ARDTA), le parc naturel régional des Volcans d'Auvergne, la CCI du Cantal et MACEO.

• Une nouvelle économie touristique à promouvoir

Le tourisme est devenu la première richesse économique d'une grande partie des territoires de montagne. C'est une des réussites de la loi montagne qui a dressé un cadre juridique et technique pour le développement du tourisme, essentiellement hivernal. Cependant, ce modèle économique fondé sur la construction continue de nouveaux mètres carrés résidentiels ne peut plus être considéré comme le modèle unique ni souhaitable de développement touristique.

La concurrence des destinations touristiques tant au niveau mondial qu'européen et français, les nouvelles aspirations des clientèles, les contraintes environnementales et les effets du changement climatique doivent conduire tous les décideurs politiques et économiques à chercher de nouvelles voies pour redonner à la destination montagne toute son attractivité, en toutes saisons.

Pour l'hiver, la pratique du ski n'est plus le seul moteur de l'activité touristique et la station de montagne doit pouvoir offrir un panel d'activités, un cadre de vie et une qualité de l'hébergement à même de séduire différents segments de clientèle.

Parallèlement, la reconquête du marché estival est une nécessité économique, particulièrement pour les stations de moyenne montagne. Cette reconquête passe par l'organisation d'une véritable offre construite sur le développement des coopérations entre stations et surtout sur une approche globale de l'organisation de l'offre, gommant la dichotomie entretenue entre tourisme hivernal et estival.

Enfin, un effort tout particulier doit être fait pour faciliter l'accès et la connaissance de la montagne par les jeunes générations (cf notamment la proposition précédente sur les classes de découverte et les classes de neige).

Le tourisme de montagne dans les 6 massifs métropolitains :

- 357 stations
- 15% du PIB touristique français
- 120 000 emplois chaque année
- 55,3 millions de journées-skieur
- une clientèle étrangère qui représente un quart des nuitées et est composée à 90% d'européens.

Proposition 15 : Relancer le chantier de la réhabilitation de l'immobilier de loisir

La moitié du parc d'hébergement touristique a plus de trente ans et son vieillissement a été accentué par la qualité parfois médiocre de la construction, la location intensive et le manque d'entretien. Parallèlement les attentes des clientèles touristiques ont évolué, elles ne sont plus exclusivement composées de passionnés du ski, mais de familles en recherche de diversification d'activités et de logements d'un meilleur confort. Par ailleurs une gestion raisonnée d'un foncier rare implique de privilégier la reconquête de l'espace déjà bâti à la construction neuve sur des terrains naturels ou agricoles. Enfin, l'augmentation des lits non banalisés, dits « lits froids », nuit à la fréquentation touristique des stations en les privant d'une partie de leur clientèle potentielle.

L'objectif est de créer un ensemble de dispositifs réglementaires et fiscaux favorisant le processus de réhabilitation afin de « reconstruire la station sur la station » :

- ***Proposition 15.a : Transférer la fiscalité incitative (Censi-Bouvard) pour la construction neuve vers la réhabilitation.***
Seul un signe fort de changement de paradigme dans ce domaine peut enclencher une dynamique vertueuse, privilégiant la reconquête de l'immobilier existant à la construction de nouveaux logements touristiques. Le simple élargissement de la défiscalisation pour les logements réhabilités et achevés depuis 15 ans maximum (Article 199 sexvicies du Code général des impôts), n'a pas suffi à inverser la tendance.
La loi de finance de 2013 a prorogé le dispositif Censi-Bouvard jusqu'en 2016. La fin de cet avantage fiscal concernant l'immobilier de loisir neuf doit donc être actée et la ressource correspondante maintenue après 2016 mais réaffectée à la réhabilitation.
- ***Proposition 15.b : Actualiser et rénover la procédure des Opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisir (ORIL) par son intégration dans les PLU(I).***
L'inscription des opérations de réhabilitation dans les outils de planification permet de penser ces opérations dans le cadre général de la politique d'urbanisme des communes, – en la rendant à la fois plus incitative et plus contraignante – notamment en ouvrant la possibilité de recours à des « opérations de restauration immobilière » et en ouvrant l'utilisation du « bail à réhabilitation à l'immobilier de loisir ».
- ***Proposition 15.c : Associer la démarche de réhabilitation aux procédures de rénovation énergétique des bâtiments pour les résidences secondaires entrant dans les démarches ORIL.***
- ***Proposition 15.d : Élargir le champ des Unités touristiques nouvelles (UTN) à la réhabilitation de l'immobilier de loisir.***
Seule la construction de m² nouveaux est visée par la procédure UTN actuelle. Elle serait étendue aux projets de réhabilitation (cf. proposition 17) et sa dénomination devrait alors être changée pour expliciter le changement de priorité, au minimum par la suppression du « N » de UTN.
- ***Proposition 15.e : Rendre obligatoire, dans les PLUI en zone de montagne, la réalisation d'une étude sur le gisement de foncier.***
Elle comprendrait un état des lieux du parc d'immobilier de loisir et une stratégie touristique axée sur le maintien et la remise en marché des lits existants.
- ***Proposition 15.f : Introduire explicitement dans le code du tourisme la possibilité d'insérer dans la convention de délégation de service public relative à l'exploitation du domaine skiable une clause exigeant la participation du concessionnaire au financement de programmes de rénovation immobilière, mis en œuvre par le concédant et visant à favoriser la fréquentation de la station.***

Proposition 16 : Conforter l'accès et la sécurité des espaces dédiés aux sports et loisirs de montagne

La montagne, espace ouvert et accessible à tous, est cependant un territoire qui nécessite une connaissance de ses éventuels dangers et demande une pratique responsable pour minimiser les risques.

Ce n'est pas un espace sans réglementations, à la fois pour protéger sa biodiversité et ses paysages (interdiction des déposes en hélicoptère,...), mais aussi pour assurer la sécurité de ceux qui pratiquent la moyenne ou la haute montagne.

L'attractivité de la montagne, son accès à un nombre de plus en plus important de touristes n'ayant pas toujours une connaissance fine des éventuels risques encourus, nécessitent de la réglementation, une organisation des secours performante, fondée sur la complémentarité des moyens, ainsi que des juridictions spécialisées pour traiter les éventuels accidents.

Pour répondre à ces différentes exigences, il est proposé de :

- ***Proposition 16.a : Définir le domaine skiable d'une station et son emprise territoriale.***

Le domaine skiable est le support essentiel de l'activité économique du tourisme hivernal, sur lequel reposent à la fois des installations, des pratiques et des réglementations. La définition aujourd'hui communément utilisée est essentiellement technique et ne s'appuie pas sur un support juridique fort, ce qui peut fragiliser la sécurité juridique des décisions prises par les maires concernés.

Définitions proposées :

« Le domaine skiable alpin d'une station est composé des installations de remontées mécaniques et des pistes de ski alpin, de même que le domaine skiable nordique est composé du réseau de pistes de ski de fond et de randonnées nordiques ».

« La partie du territoire d'une commune dédiée à l'aménagement et l'exploitation de remontées mécaniques, des pistes de ski et autres activités de sports d'hiver et qui englobe également des zones hors-pistes non aménagées et non exploitées. Cette zone est précisément définie et délimitée par un document cartographique officiel référent approuvé par délibération du conseil municipal ».

- ***Proposition 16.b : Ouvrir la possibilité de reconduire les servitudes hivernales pour la période estivale, là où cela est pertinent, afin de faciliter le développement des sports de loisir.***

Actuellement, le passage des loisirs non motorisés (VTT, cheval, randonnée,...), nécessite soit l'autorisation des propriétaires privés formalisée par des servitudes dites « conventionnelles », soit à défaut, par la mise en œuvre de la procédure de servitudes dites « loi montagne ». Cette proposition vise donc à simplifier les procédures, en concertation avec les acteurs concernés, pour s'assurer du respect des impératifs d'activité de chacun.

- ***Proposition 16.d : Désigner des juridictions spécialisées pour les accidents de montagne (hiver et été), une pour les Alpes et une pour les Pyrénées, les accidents survenant dans les quatre autres massifs métropolitains étant traités par une des deux juridictions spécialisées.***

Proposition 17 : Simplifier et réorienter la procédure d'unités touristiques nouvelles

La loi pour la croissance et l'activité prévoit, dans l'alinéa (e) de l'article 28, la suppression de « *la procédure d'autorisation des unités touristiques nouvelles prévue à l'article L. 145-11 du code de l'urbanisme et en prévoyant les modalités suivant lesquelles les unités touristiques nouvelles sont créées et contrôlées dans le cadre des documents d'urbanisme ou des autorisations mentionnées au livre IV du même code.* ». « *Les ordonnances prévues au I sont prises dans un délai de douze mois suivant la publication de la présente loi. (...)*».

Un amendement parlementaire a été adopté¹⁶ qui rend obligatoire la consultation de la Commission permanente du Conseil national de la montagne sur le projet d'ordonnance.

Lors de la rédaction du projet d'ordonnance prévue par cet article, il serait pertinent que le législateur précise les modalités de mise en œuvre et les exigences de la procédure d'autorisation des UTN, afin :

- d'actualiser et de simplifier la procédure d'autorisation des UTN qui s'applique pour les communes non couvertes par un schéma de cohérence territoriale,
- d'harmoniser les procédures hors SCOT et dans le cadre des SCOT,
- de préciser les conditions d'intégration de cette procédure dans les SCOT,
- de renforcer le niveau d'exigence concernant la justification globale du projet, de sa cohérence à l'échelle du SCOT et de son évaluation environnementale,
- de prendre en compte les projets de réhabilitation d'immobilier de loisir.

Le législateur a prévu que le SCOT doit faire l'objet d'un bilan et d'une évaluation tous les six ans. Pour les SCOT de montagne, les UTN inscrites dans le SCOT doivent faire l'objet d'un bilan, afin de statuer, en connaissance de cause, sur le maintien, la suppression ou la révision de ces autorisations.

Proposition 18 : Accompagner une politique de diversification de l'offre touristique en investissant massivement dans le tourisme toutes saisons.

La diversification des activités est souvent présentée depuis quelques années comme une conséquence des difficultés d'enneigement. Or, les deux facteurs ne sont pas obligatoirement liés.

La moindre pratique du ski par les touristes, le fractionnement des séjours, la prise en compte des non skieurs dans les familles, le souci de rentabilité plus forte des

¹⁶ « Après l'alinéa 6, insérer l'alinéa suivant :

I bis (nouveau). - La commission permanente du Conseil national de la montagne mentionné à l'article 6 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne est consultée pour avis sur le projet d'ordonnance relatif aux unités touristiques nouvelles prévu par le présent article. ».

hébergements, le développement d'emplois permanents, la prise en compte des clientèles de proximité dans les activités, le maintien de services toute l'année dans les stations-villages, etc., sont autant de raisons qui poussent les collectivités et les acteurs touristiques à avoir une réflexion sur leur développement touristique, tant en termes de diversification des activités qu'en matière d'étalement de celles-ci tout au long de l'année.

Les stations de moyenne montagne présentent différents atouts qu'elles pourraient mieux exploiter : leur caractère naturel, leur ancrage dans le territoire, leur adaptation à la pratique des sports de pleine nature en dehors des périodes d'enneigement, la vie permanente des villages et bourgs constituant la station.

De même, les activités nordiques offrent de véritables opportunités de diversification touristique. Biathlon, luge, marche nordique, randonnée nordique, raquette à neige, saut à skis, ski de fond, ski Jöering, traîneaux à chiens, les activités nordiques se déclinent de manière plurielle. Ces activités constituent autant d'alternatives au ski alpin, permettant à différentes catégories de la population touristique, qui recherchent notamment le bien-être physique, de pratiquer une activité de loisir et d'avoir d'un contact privilégié avec la nature.

De nouvelles activités permettent aussi de renforcer l'attractivité des stations, tant sur le plan sportif (via ferrata, parcours accrobranches...), que sur le plan de la découverte culturelle, environnementale ou même industrielle, ou sur celui du bien-être avec le thermoludisme et la remise en forme. Des labellisations comme « Geoparc » et des événements de grande envergure (manifestations sportives, culturelles,...), peuvent également renforcer l'attractivité de ces communes.

La promotion touristique des stations de montagne est un élément stratégique pour développer des destinations touristiques attractives. Pour exister sur des marchés mondialisés, la promotion touristique doit s'organiser de manière cohérente et complémentaire entre promotion de la destination France, promotion régionale et/ou départementale et promotion de la destination touristique finale.

La nouvelle organisation de la promotion touristique prévue par la loi NOTRe est censée prendre en compte le double impératif de la mutualisation de moyens et de la préservation de l'identité des différentes destinations touristiques.

Compte tenu de l'importance de ce secteur dans l'économie montagnarde, au moment du transfert de cette compétence, il serait opportun de prévoir une évaluation de la nouvelle organisation dans les deux ans qui suivent et de permettre des adaptations en fonction des résultats de cette évaluation.

C'est donc une nouvelle offre touristique globale et innovante, liée à la spécificité de chaque territoire, qu'il convient de mettre en place.

- ***Proposition 18.a : Développer la promotion de la montagne l'été en s'appuyant sur des produits touristiques couplés comme ceux associant mer et montagne.***

La destination « Montagne l'été » souffre d'un déficit de promotion qui nuit à son attractivité nationale et européenne.

La politique de contrat de destination touristique mise en œuvre par le Secrétariat d'État chargé du Commerce extérieur, de la Promotion du tourisme et des Français de l'étranger, doit pallier en partie ce déficit d'image en facilitant la construction de produits touristiques de dimension internationale. Les massifs du Jura, des Vosges, des Alpes et des Pyrénées ont été lauréats de l'appel à projet sur des destinations touristiques estivales, permettant de mobiliser l'ensemble des acteurs touristiques publics et privés pour proposer une destination touristique de niveau international.

Les contrats de destination touristiques

Ils constituent des outils innovants et très opérationnels pour accélérer le développement international des destinations touristiques, renforcer l'attractivité des territoires et fédérer sur plusieurs années acteurs publics et privés autour d'objectifs communs en matière d'ingénierie et de promotion sur les marchés. Identité lisible, notoriété et image de marque, cohérence des limites géographiques, administratives et socioculturelles, organisation collective autour d'une offre structurée à la taille critique sont autant de critères pour définir une destination.

<http://atout-france.fr/content/contrats-de-destinations>

En complément de cette dynamique, il est important que la promotion de la montagne l'été fasse l'objet de campagne de communication au niveau national. Pour ce faire, Atout France et France Montagne, associés à l'ANMSM, pourraient mobiliser leurs compétences et leurs ressources financières pour élaborer un plan de communication pluriannuelle pour la destination montagne, avec un ciblage particulier sur certains segments de clientèle comme les jeunes.

Le lancement, en 2015, de nouveaux «contrats de structuration des pôles touristiques territoriaux» (SPÔTT), s'inscrit, quant à lui, dans une politique résolue de valorisation des atouts des territoires en dehors des principales destinations, afin de mettre en avant leur excellence touristique, en leur permettant de proposer une offre de proximité de qualité.

Un appel à projet pour l'élaboration de contrats a recueilli 46 propositions. 12 lauréats ont été annoncés le 18 juin et parmi eux 4 situés en massif (Pyrénées et Massif central) :

- Rodez/ Grand Ruthénois (porté par la communauté d'agglomération du Grand Rodez);
- Canigou (porté par le syndicat mixte du Canigou);
- Pays de Comminges – Pyrénées (porté par le syndicat mixte du Pays de Comminges);
- Vallée de la préhistoire de Brive à Montignac Lascaux (porté par l'établissement public de coopération culturelle Les Treize Arches).

- ***Proposition 18.b : Mettre en œuvre une politique d'incitation pour susciter la modernisation de la petite hôtellerie de montagne***

L'hôtellerie de montagne constitue un atout stratégique pour les territoires de montagne, du fait de leur localisation, de leur attractivité pour les clientèles étrangères et pour le vivier d'emplois qu'elle représente.

Cependant cette activité doit faire face à de nombreux défis qui expliquent la disparition progressive de ce mode d'hébergement : une activité saisonnière, une faible rentabilité et un besoin crucial d'investissement.

Pour préserver ce secteur d'activité, il faut notamment:

- Faciliter l'accès de ces entreprises au crédit pour investir. Le soutien de la BPI à travers son expertise peut être décisif pour faciliter la mobilisation de crédits auprès des banques.
- Faciliter la transmission-reprise de ces hôtels, à propriété majoritairement familiale, dont l'âge des propriétaires fragilise la continuité de l'activité, en adaptant le régime de mutation-transmission aux contraintes particulières de cette activité.

- **Une accessibilité des zones de montagne à garantir tout en répondant aux aspirations nouvelles de mobilités des populations**

L'accessibilité des territoires de montagne reste toujours une condition première de leur attractivité, du maintien et du développement des activités et de leur désenclavement. Or, les contraintes de relief, d'altitude et de climat, inhérentes à la montagne, imposent des infrastructures et équipements adaptés, notamment pour des questions de sécurité et de garantie de l'accès en toutes saisons.

De même, le développement du tourisme saisonnier a pour effet de générer des déplacements importants vers les montagnes, amplifiant par période les phénomènes de sous-dimensionnement des infrastructures routières ou de l'offre ferroviaire, malgré certains renforts occasionnels.

Enfin, parce qu'ils sont majoritairement des territoires frontaliers, ces territoires doivent supporter à la fois des flux pendulaires de personnes et un transit important de marchandises, dont la majeure partie se fait par la route, faute d'alternative. Cette traversée de camions est en grande partie responsable de la pollution atmosphérique dans les vallées de montagne, notamment dans les vallées transfrontalières; une situation qui devient un problème permanent de santé publique.

Ainsi, qu'il s'agisse d'investissements nouveaux ou de l'entretien de l'existant, les mobilités au sein des territoires de montagne doivent conduire les pouvoirs publics à une vigilance accrue. La mise à niveau des infrastructures routières et ferroviaires doit constituer une préoccupation constante de l'État et de ses opérateurs, notamment ferroviaires, ou encore des sociétés d'autoroutes. Cette préoccupation doit se traduire dans les outils de la contractualisation avec les collectivités.

Cette diversité des besoins de mobilité contraste avec la réalité de l'accessibilité dans ces territoires. Le constat est alarmant : certains territoires au sein des différents massifs restent encore enclavés, que ce soit dans les Alpes du Sud, le Massif central, les Pyrénées ou les Vosges.

On peut distinguer trois types d'enjeux pour l'accessibilité en montagne :

- **l'accès par les différents modes à l'ensemble des territoires de montagne ;**
- **l'amélioration de la mobilité quotidienne à l'intérieur des massifs ;**
- **la circulation et l'acheminement des marchandises.**

L'A75, une autoroute d'aménagement du territoire pour le massif central

L'autoroute A 75, dite La Méridienne, est une autoroute reliant Clermont-Ferrand à Béziers, dans le prolongement de l'A71. Avec un point culminant à 1 121 mètres au col des Issartets, c'est une des autoroutes les plus hautes d'Europe. Elle a été conçue comme un outil d'aménagement du territoire. Elle a contribué à maintenir, voire à développer de l'activité économique et sociale dans les zones peu peuplées mais dotées de ressources naturelles et touristiques exceptionnelles qu'elle traverse et irrigue.

L'impact sur les soldes migratoires est également avéré avec davantage de nouveaux arrivants en moyenne, par l'amélioration du temps de trajet en direction des deux bassins d'emploi clermontois et montpelliérains.

Le premier enjeu est donc de garantir l'accès à l'ensemble des territoires de montagne, que ce soit par la route, par le rail ou par câble. Le droit à la mobilité doit trouver un terrain d'expression particulier dans les zones de montagne.

Compte tenu des contraintes techniques, environnementales et financières, la réponse aux attentes en matière de transport des personnes passe très certainement par l'optimisation des offres existantes, par leur bonne coordination et par la mise en place d'une intermodalité effective entre les différents modes de transport.

Pour le rail, la mise en cohérence de l'offre de TGV, des trains d'équilibre du territoire (TET) et des TER est à la fois un défi pour les autorités organisatrices et une réponse efficace pour assurer une continuité de l'offre pour les voyageurs.

Plus précisément, les trains d'équilibre du territoire jouent un rôle indispensable et incontournable pour certains territoires éloignés d'une offre de TGV ou même de TER.

La commission permanente du Conseil national de la montagne dans une motion sur les TET, en date du 17 février 2015, demandait :

- que des données précises de fréquentation et d'usage lui soient communiquées ;
- que le service rendu aux différentes clientèles concernées soit l'élément essentiel qui prévaudra dans les recommandations de la commission portant sur l'avenir des TET ;
- que les caractéristiques géographiques et climatiques des territoires de montagne soient prises en compte pour évaluer les qualités des différents modes de desserte ;
- que l'enjeu de connexion des massifs aux différentes métropoles soit pris en compte, en privilégiant des traversées sans rupture de charge et en intégrant les enjeux transfrontaliers;
- que le renouvellement des matériels soit intégré à la future convention.

Dans le rapport rendu par la commission sur l'avenir des TET présidée par Philippe DURON, il est exposé que s'il faut s'assurer de la bonne coordination des offres existantes dans certains territoires de montagne (Savoie ou Pyrénées), pour les dessertes de nuit - qui concernent beaucoup de zones de montagne – il convient « *de s'accorder sur le maintien de l'ensemble des dessertes qui ne disposent pas d'une offre alternative suffisante notamment en raison de leur caractère relativement enclavé (lignes Paris – Briançon, et Paris – Rodez / Toulouse – Latour-de-Carol* »

De même, pour faire du développement de l'autocar une offre crédible attractive et complémentaire aux autres modes de déplacement en montagne, notamment ferroviaire, privée ou conventionnée par les autorités publiques, celle-ci doit s'accompagner d'exigences spécifiques dans le service à bord tenant compte des particularités topographiques et climatiques des zones de montagne.

Enfin, l'accessibilité aéroportuaire constitue un enjeu stratégique. Si les coûts induits par le maintien d'une offre aérienne dans les territoires de montagne ne sont pas négligeables pour l'État (lignes d'aménagement du territoire), il n'en demeure pas moins que cette offre constitue parfois l'unique mode permettant une relation dans des délais raisonnables avec les hubs nationaux et européens (ex : Aurillac ou Clermont-Ferrand). Nonobstant quelques réflexions sur l'optimisation de l'offre aéroportuaire qu'il faudra conduire, l'avion reste une solution à consolider dans les territoires de montagne.

Le deuxième enjeu concerne l'amélioration de la mobilité quotidienne à l'intérieur des massifs, qu'elle se fasse par la route ou le rail.

Certains axes routiers ou ferroviaires qui rencontrent des problèmes capacitaires, liés à des saturations ponctuelles ou permanentes doivent être renforcés.

De manière générale, les territoires de montagne doivent faire preuve d'innovation, tant technologique qu'organisationnelle, en matière de mobilité pour surmonter les coûts de construction et d'entretien des infrastructures et répondre aux difficultés liées à la faible densité de certaines parties des massifs.

Les collectivités territoriales frontalières qui sont confrontées aux déplacements d'une partie des populations résidentes de part et d'autre des frontières doivent pouvoir développer les coopérations avec leurs homologues pour développer une offre de transport durable et efficiente. En matière d'accessibilité et de gestion des mobilités domicile-travail notamment, l'amélioration des interconnexions avec les réseaux de transport de nos voisins européens constitue un enjeu d'attractivité pour les territoires de montagne.

Le développement des transports collectifs, (notamment le transport à la demande), est un enjeu environnemental et social majeur pour des populations qui n'ont pas d'autre solution que le transport individuel en voiture pour se déplacer pour le travail ou les loisirs.

Plus que tout autre territoire, la montagne a besoin d'une organisation coordonnée de l'offre de transport qui construise une intermodalité fonctionnelle, permettant également de traiter «le dernier kilomètre ».

Dans cette optique, le transport par câble peut constituer, dans certaines configurations, une réponse adaptée aux relations vallées-espaces d'altitude.

Le troisième enjeu concerne le transit de marchandises. En effet la localisation frontalière de plusieurs massifs (Alpes, Jura, Pyrénées) en fait des espaces de transit pour le trafic de marchandises. À cela, s'ajoute la géographie particulière des territoires de montagne qui conduit à une concentration des flux sur un nombre limité d'itinéraires, amplifiant alors les phénomènes de saturation, de congestion et de pollution.

Face à ce phénomène dont l'intensité ne faiblit pas et qui de plus a des conséquences sur l'environnement, des solutions alternatives comme le ferroutage doivent être privilégiées sur les principaux itinéraires de transit, notamment entre la France et l'Italie ou la France et l'Espagne.

Les massifs montagneux traversés par cinq corridors du réseau transeuropéen de transport – RTE-T

Les massifs montagneux français, au premier rang desquels les Alpes et les Pyrénées, sont des points majeurs de traversée du réseau transeuropéen de transport (RTE-T). Dans ce cadre, des projets d'envergure sont programmés, comme celui-ci du tunnel ferroviaire Lyon-Turin, du Saint-Gothard et du Lötschberg dans les Alpes, ou la mise à la norme UIC dans la péninsule ibérique afin d'éliminer les goulets d'étranglement, de moderniser les infrastructures et de rationaliser les opérations de transport transfrontalier de passager et de marchandise.

Il faut rappeler ici que le « protocole transport » de la Convention alpine, que la France a ratifié le 12 mai 2005, impose aux États signataires de mettre en œuvre une politique des transports de marchandise durable en favorisant le report modal d'une partie du trafic marchandise.

Proposition 19 : Tendre vers « zéro territoire » sans solution de mobilité en adaptant les offres aux pratiques de mobilité en montagne

- ***Proposition 19.a : Réaliser une étude globale sur les transports dans les massifs*** (accès, déplacement intérieurs et de transit, y compris frontalier), *s'appuyant sur les schémas interrégionaux de massif et associant toutes les parties prenantes (État, collectivités, organisateurs et opérateurs de transport).*
- ***Proposition 19.b : Renforcer le rôle du préfet coordonnateur de massif dans la mise en cohérence au sein du massif des infrastructures de transports routières, ferroviaires et aériennes, s'appuyant sur les orientations définies dans les schémas interrégionaux de massif.***
Exemple : la liaison ferroviaire Grenoble-Gap, qui est interdépartementale (Isère-Hautes-Alpes) et interrégionale (Provence Alpes Côte-d'Azur et Rhône-Alpes)
- ***Proposition 19.c : Faire prendre en compte par la future Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) les contraintes de relief et d'altitude.***
- ***Proposition 19.d : Inciter les Autorités organisatrices de transport à prendre en compte dans leur organisation les contraintes spécifiques de la montagne ; mettre en place des AOT dans le cadre des vallées ; développer des relations interdépartementales et interrégionales afin d'assurer la continuité de l'offre de mobilité.***
Une des difficultés pour fluidifier la mobilité dans les territoires de montagne est l'existence de multiples autorités organisatrices qui opèrent sur tout ou partie d'un territoire administratif qui ne correspond pas à la réalité des territoires vécus de montagne. Il faut gommer les effets frontières en adaptant l'organisation des AOT aux spécificités de la montagne, notamment à sa dimension valléenne, frontalière ou interrégionale.
- ***Proposition 19.e : Expérimenter des solutions de mobilités pour traiter le problème du « dernier kilomètre » pour accéder aux stations d'altitude.***
Un appel à projet pourrait être lancé pour susciter des solutions innovantes qui combindraient les ressources technologiques comme les véhicules électriques ou à hydrogène aux technologies de l'information.
- ***Proposition 19.f : Accompagner la libéralisation de l'offre de transport par autocar en montagne***
Veiller à ce qu'une offre de transport par autocar puisse être proposée sur les itinéraires de massif pour compléter une offre existante ou suppléer une absence d'offre de transport public.

- **L'impact du changement climatique en montagne nécessite de s'engager collectivement dans la transition écologique, qui offre de nouvelles opportunités de développement durable**

Alors qu'il y a trente ans les climatologues s'inquiétaient déjà des effets de l'évolution du climat en montagne, tout en débattant des facteurs et des cycles en cause, les scientifiques dressent aujourd'hui un constat¹⁷ quant aux impacts du changement climatique sur les territoires de montagne en France, à moyen terme :

- une hausse constante de la température, de l'ordre de 1,5 à 2°C en 50 ans, ce qui revient à une hausse moyenne de 0,3 à 0,4 °C par décennie ;
- une hausse de la fréquence et de l'intensité des épisodes météorologiques extrêmes ;
- une perturbation croissante du cycle des saisons ;

Malgré leurs difficultés à établir des prévisions chiffrées très précises, les experts s'accordent à dire que la température de l'air continuera d'augmenter, au minimum au même rythme, au cours des 20 prochaines années. La fonte des glaciers suivra également le même rythme et fera disparaître de nombreux petits glaciers.

Les montagnes de la moitié Nord de la France pourraient être soumises à une pluviométrie plus intense et les montagnes de la moitié Sud et en particulier celles du pourtour méditerranéen pourrait connaître une aridification.

Ces évolutions climatiques sont responsables aussi bien de l'élévation de la limite pluie-neige que de la baisse du niveau d'enneigement, mettant en difficulté les stations de sport d'hiver, en particulier celles de moyenne montagne. Leurs effets concernent également la faune et la flore montagnardes, en modifiant la répartition des forêts, en fragilisant alpages et estives et en dégradant la biodiversité. Ces changements climatiques auront d'importantes conséquences également en matière de risques naturels (inondations, érosion, chutes de roche, avalanches, etc....).

Les territoires de montagne concentrent des aménités, c'est-à-dire des capacités contributives exceptionnelles à la richesse matérielle et immatérielle de la Nation, notamment par les plus vastes châteaux d'eau naturels, par les importantes réserves de biodiversité, les lieux remarquables de ressourcement et de récréation. Compte tenu de la plus grande fragilité de ces territoires, fragilité accrue par le changement climatique, la solidarité nationale doit être renouvelée au profit de la préservation et de la valorisation des aménités montagnardes.

Les formes de réponses apportées au changement climatique conditionnent l'attractivité des territoires de montagne comme foyers de peuplement et comme lieux de ressourcement et de loisir pour un nombre croissant d'urbains et de touristes. Il est donc nécessaire d'appréhender la nouvelle donne climatique aussi sous l'angle des opportunités économiques, sociales et culturelles, comme le recommandait le rapport de l'ANEM de 2007 : « Au-delà du changement climatique, les défis de l'avenir de la montagne ».

¹⁷ Les chiffres donnés ci-après ont été avancés lors de la table-ronde « les stations de montagne face à l'évolution du climat », à l'occasion de l'assemblée générale annuelle de l'Association nationale des maires des stations de montagne (ANMSM) du 21 mai 2015 ; table-ronde qui réunissait Mme Valérie MASSON-DELMOTTE, paléoclimatologue, directrice de recherche au Laboratoire des Sciences, du Climat et de l'Environnement (CEA / CNRS), membre du GIEC et lauréate du Prix de la Femme scientifique de l'année 2014, M. Pierre ETCHEVERD, directeur du Centre d'Études de la Neige à Météo France, et Marie-Antoinette MÉLIÈRES, climatologue, membre du conseil scientifique de la Fondation Nicolas Hulot.

Placer les territoires de montagne à l'avant-garde de la lutte contre le changement climatique doit donc être une ambition partagée au moment-même où la France accueille la COP 21 en cette fin d'année.

Proposition 20 : Faire contribuer les populations montagnardes, comme les populations fréquentant occasionnellement les territoires de montagne, aux efforts de limitation du changement climatique.

Cette contribution doit se faire par une politique volontariste de transition écologique appliquée à tous les secteurs d'activité montagnarde (agricole et forestier, artisanal et industriel, touristique), ainsi qu'au mode de vie des populations montagnardes et de celles qui la fréquentent (habitats, déplacements, consommations, etc.) et aux fournitures énergétiques associées.

Il apparaît désormais nécessaire de :

- ***Proposition 20.a : Soutenir le déploiement d'une économie circulaire¹⁸ en montagne, adossée à une logique de développement endogène et collaboratif.***

La montagne, capitalisant sur l'idée d'autodéveloppement, promu par la Loi de 1985, doit être aujourd'hui le laboratoire de cette transition d'une économie linéaire vers une économie circulaire.

À cet effet, il convient d'apporter ingénierie, formation et capacités de communication aux collectivités, entreprises et associations de montagne pour déployer l'économie circulaire.

Pour encourager le développement des programmes Territoires à énergie positive pour une croissance verte (TEPCV), considérés comme des «plans de développement de l'économie circulaire», catalyseurs d'innovations et créateurs d'emplois, un prochain appel à projets TEPCV pourrait être spécifiquement dédié aux territoires de montagne, organisés sur la base de bassin de vie ou de vallée.

Les territoires à énergie positive pour la croissance verte

Ils inventent un nouveau paysage énergétique, en combinant les valeurs d'autonomie et de solidarités, et en appliquant le principe de subsidiarité active. Un territoire à énergie positive vise l'objectif de réduire ses besoins d'énergie au maximum, par la sobriété et l'efficacité énergétiques, et de les couvrir par les énergies renouvelables locales (100% renouvelables et plus). L'accomplissement de la transition énergétique représente la fin première (rôle constitutif) du territoire à énergie positive : elle répond aux enjeux fondamentaux du changement climatique, de l'épuisement des ressources fossiles et de la réduction des risques industriels majeurs à l'échelle du territoire.

¹⁸ L'économie circulaire désigne un concept économique qui s'inscrit dans le cadre du développement durable et dont l'objectif est de produire des biens et des services tout en limitant la consommation et le gaspillage des matières premières, de l'eau et des sources d'énergie. Il s'agit de déployer, une nouvelle économie, circulaire, et non plus linéaire, fondée sur le principe de « refermer le cycle de vie » des produits, des services, des déchets, des matériaux, de l'eau et de l'énergie.

○ ***Proposition 20.b : Promouvoir une culture de sobriété et d'éco responsabilité en montagne.***

Les comités de massif devraient inciter les territoires de montagne à se doter de Plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) afin que les populations, entreprises et collectivités:

- choisissent des biens de consommation courante produits aussi localement et écologiquement que possible ;
- adoptent des modes de mobilité aussi collectifs et écologiques que possibles ;
- construisent et/ou rénovent les logements en utilisant autant que possible les techniques écologiques et les matériaux naturels locaux ;
- s'approvisionnent en énergie renouvelable produite aussi localement que possible (choix de fournisseurs d'énergie).

Le Plan Climat-Air-Énergie Territorial (PCAET)

C'est un projet territorial de développement durable dont la finalité est la lutte contre le changement climatique et l'adaptation du territoire. Le résultat visé est un territoire résilient, robuste, adapté, au bénéfice de sa population et de ses activités. Institué par le Plan Climat National et repris par les lois Grenelle, il constitue un cadre d'engagement pour le territoire. Les PCAET sont aujourd'hui obligatoires pour les collectivités de plus de 50 000 habitants. Mais l'échelle du bassin de vie étant la plus appropriée pour la mise en place des PCAET, les territoires de projet sont également encouragés à adopter un PCAET, cela de manière volontaire.

○ ***Proposition 20.c : Engager le chantier de l'autonomie énergétique des territoires de montagne, en valorisant, de façon soutenable, les ressources locales en particulier le bois (biomasse) et l'eau (petite hydroélectricité).***

Les territoires de montagne possèdent des ressources importantes en matière d'énergies renouvelables (solaire, hydroélectricité, géothermie, éolien, biomasse, etc.).

Ces énergies doivent être mieux exploitées tout en veillant à leurs impacts sur l'eau, les paysages et l'air.

Leur développement doit également s'accompagner d'une plus grande maîtrise de la gestion de l'énergie par les populations locales par une organisation au niveau des vallées de la production et de la distribution, (petite hydroélectricité, démarches citoyennes de « centrales villageoise¹⁹ », etc.).

Par ailleurs, le potentiel de production hydroélectrique du parc de barrages existants doit être évalué, afin que ce mode de production énergétique renouvelable soit mobilisé de manière optimale.

¹⁹ Les Centrales Villageoises sont des sociétés locales qui ont pour but de développer les énergies renouvelables sur un territoire en associant citoyens, collectivités et entreprises locales. Les projets qui sont développés respectent le paysage et le patrimoine. Ils génèrent des retombées économiques locales. Le nom des Centrales Villageoises est déposé à l'INPI.

Proposition 21 : Permettre aux populations de s'adapter aux impacts du changement climatique en montagne

- ***Proposition 21.a : Renforcer la gestion intégrée des risques naturels.***

La montagne est un espace confronté en permanence aux risques naturels. Les montagnards ont su de tout temps composer avec ce facteur. La création du service de restauration des terrains en montagne (RTM) au 19ème siècle et l'activité qu'il continue à déployer dans l'ensemble des territoires de montagne l'illustre parfaitement. La maîtrise de l'aléa et les politiques de prévention sont nécessaires pour sécuriser le développement économique et environnemental du territoire.

Sur le même principe que les plans en matière d'inondations ou de risques industriels, il est proposé de déployer au niveau intercommunal des plans d'action et de prévention des aléas en montagne (PAPAM), conçus dans une approche de gestion intégrée des risques naturels.

- ***Proposition 21.b : Sanctuariser les crédits alloués à la mission « RTM », assurée par l'ONF***

La restauration des terrains en montagne (RTM)

La loi de 1882 sur la restauration des terrains de montagne a fondé le dispositif actuel, en instituant les « périmètres RTM », qui sont des zones expropriables par l'État. Sur les zones effectivement expropriées, dites « séries RTM », des boisements sont alors mis en place, renforcés par des ouvrages de protection. On recense aujourd'hui environ 20 000 ouvrages à entretenir.

Le service RTM a longtemps été exercé directement par l'État, à travers l'administration des Eaux-et-Forêts. Il est confié depuis 1996 à l'Office national des forêts (ONF), qui l'assure pour le compte de l'État. Les services de Restauration des terrains en montagne (RTM) de l'ONF se déploient dans les 11 départements montagneux.

Ils apportent aussi un appui technique dans 25 autres départements et dans les DOM.

Si à l'origine, la mission première de ces services spécialisés de l'ONF était le reboisement des zones les plus dégradées, leur activité a désormais évolué vers une prise en compte plus globale de l'ensemble des problèmes de risques spécifiques à la montagne, dans une logique d'aménagement du territoire, de gestion durable des espaces naturels et de protection des populations.

- ***Proposition 21.c : Développer l'information et la formation des populations comme de leurs représentants.***

La mise en œuvre de politique d'atténuation et/ou adaptation au changement climatique nécessite l'adhésion des populations et une diffusion de l'information et des connaissances auprès des décideurs publics.

Le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) 2011-2015 prévoyait déjà la mobilisation des acteurs de la montagne, d'une part en intégrant l'enjeu du changement climatique dans les cinq schémas interrégionaux de massif, puis en mobilisant les comités de massif sur cette thématique.

Cet effort d'information et de diffusion des connaissances par les instances de massif est à amplifier et à structurer, en associant les différents réseaux d'acteurs qui interviennent sur les massifs, au premier rang desquels les parcs naturels nationaux et régionaux, qui pourraient être explicitement chargés de cette mission.

Proposition 22 : Mettre en œuvre une gestion intégrée et durable de la ressource en eau

La montagne est généralement considérée comme le « château d'eau » des territoires situés en aval. Or, la fonte des glaciers entraîne une diminution importante des réserves d'altitude contribuant à l'alimentation de bassins versants. Associé à de moindres précipitations estivales, ce phénomène peut remettre en cause le statut de réserve d'eau. De surcroît, l'eau constitue une variable clef plus particulièrement pour les secteurs économiques suivants:

- l'agriculture et la foresterie: les effets prévisibles du changement climatique, le « stress hydrique » contraint les activités agricoles, pastorales et forestières à s'adapter ;
- la production d'énergie hydroélectrique et l'irrigation tributaire des étiages ;
- le tourisme : non seulement les précipitations sont une ressource importante pour les activités hivernales (y compris pour la production de neige de culture), mais également pour un ensemble d'activités de loisir pour lesquelles l'eau vive ou les lacs sont un facteur d'attractivité essentiel.

Dans le contexte du changement climatique, les conflits d'usage entre ces différentes activités risquent de se développer. Il convient donc, dès maintenant, de mettre en œuvre des mécanismes de gestion commune et intégrée de la ressource eau en montagne, associant les différents « acteurs-usagers » (État, collectivités, socioprofessionnels, associations).

Résolution de l'ONU (62/196) de 2007 sur le développement durable de la montagne:

« L'Assemblée générale... [...] estime que les montagnes sont importantes pour la planète parce qu'elles sont la source de la plus grande partie de l'eau douce sur terre, présentent une riche diversité biologique, recèlent d'autres ressources naturelles, telles que du bois et des minéraux, fournissent certaines sources d'énergie renouvelables et sont des lieux de loisir et de tourisme très prisés, et parce que s'y concentrent une diversité culturelle, des connaissances et un patrimoine précieux, éléments qui tous ensemble présentent des avantages économiques non comptabilisés ;

[...]. Note qu'il faut sensibiliser davantage le public au fait que les montagnes procurent des avantages économiques non comptabilisés et souligne qu'il importe d'améliorer la viabilité des écosystèmes qui fournissent des ressources et des services essentiels à l'amélioration des conditions de vie et à l'activité économique et de trouver des moyens nouveaux d'en financer la protection...

- **Proposition : Encourager la mise en œuvre d'outils de gestion intégrée de l'eau en montagne, comme les schémas d'aménagement et de gestion des eaux - SAGE²⁰, en particulier sur les hauts bassins versants, ou les contrats de rivière²¹.**

Cette approche plus globale de la gestion de l'eau permettrait de traiter les différents conflits d'usage que le changement climatique risque d'exacerber et de développer les solidarités amont aval nécessaire à une gestion durable de la ressource.

Une circulaire à destination des préfets coordonnateurs de bassin pourrait être élaborée conjointement par le MAAF, le MEDDE et le MLETR pour encourager cette mise en œuvre d'outils de gestion intégrée de l'eau.

Proposition 23 : Adapter les règles d'urbanisme des communes de montagne aux enjeux fonciers

Hormis l'altitude et la pente, l'autre forte contrainte des territoires de montagne est la rareté du foncier et la compétition entre ses usages.

Cette rareté des terrains est particulièrement prégnante en montagne au regard des espaces rendus inconstructibles par leur exposition aux risques naturels, par leur mise en réserve au profit de l'activité agricole, ou encore en raison de leur couverture par un régime spécifique de protection des espaces naturels. Elle a conduit à l'instauration de règles nationales d'urbanisme propres aux territoires montagnards, inscrites dans la loi montagne de 1985.

L'obligation de construire en continuité est ainsi un concept central de la loi Montagne (repris de la directive d'aménagement de la montagne de 1977), qui impose de construire en continuité des bourgs, villages et hameaux dans l'objectif de préserver les espaces naturels montagnards du mitage. L'application d'une procédure spécifique pour les projets d'unités touristiques nouvelles (UTN) relève aussi de ces règles d'urbanisme spécifiques à la montagne. Conçue à l'origine comme un cadre juridique d'exception s'appliquant aux projets de stations d'altitude, l'UTN est pratiquement le seul cas de figure permettant de déroger, sous la forme de "hameaux nouveaux intégrés à l'environnement", à l'obligation de construire en continuité imposée par la loi Montagne. (cf. propositions 15.d et 17).

²⁰ Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) est un document de planification de la gestion de l'eau à l'échelle d'une unité hydrographique cohérente (bassin versant, aquifère, ...). Il fixe des objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur, de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau et il doit être compatible avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Le SAGE est un document élaboré par les acteurs locaux (élus, usagers, associations, représentants de l'État, ...) réunis au sein de la commission locale de l'eau (CLE).

²¹ Un contrat de milieu (généralement contrat de rivière, mais également de lac, de baie ou de nappe) est un accord technique et financier entre partenaires concernés pour une gestion globale, concertée et durable à l'échelle d'une unité hydrographique cohérente. Il peut être une déclinaison opérationnelle d'un SAGE. C'est un programme d'actions volontaire et concerté sur 5 ans avec engagement financier contractuel. Ces contrats sont signés entre les partenaires concernés : préfet(s) de département(s), agence de l'eau et les collectivités locales (conseil général, conseil régional, communes, syndicats intercommunaux ...).

Face à la jurisprudence et aux difficultés générées dans leur application par ces règles, le législateur est intervenu à de nombreuses reprises pour les faire évoluer. Il en est ainsi de la loi de solidarité et de renouvellement urbain (SRU), notamment, avec les zones d'urbanisation future ; ou encore de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) dont le titre IV relatif à la modernisation des documents de planification et d'urbanisme a des incidences sur le droit de l'urbanisme en montagne.

La loi ALUR privilégie la dimension intercommunale des documents d'urbanisme et renforce la couverture du territoire par les schémas de cohérence territoriale (SCOT) (Art. 129).

Ce nouveau statut des Scot en fait le seul garant de la mise en œuvre des clauses d'aménagement et d'urbanisme propres à la loi Montagne. De fait, après l'approbation du SCOT, il devient impossible d'invoquer la loi Montagne à l'égard de toute décision de rang territorial inférieur (plan d'urbanisme, opération d'aménagement, DUP, permis de construire ou d'aménager). Après l'approbation d'un SCOT ou d'un schéma de secteur, tous les documents de rang inférieur doivent être rendus compatibles ou prendre en compte ce dernier dans un délai de trois ans.

La préservation du foncier et la mise en œuvre d'un urbanisme intégré et adapté aux territoires de montagne sont des enjeux incontournables de la transition écologique.

Un des premiers objectifs d'une évolution des règles d'urbanisme est de limiter la consommation de foncier en incitant (obligeant) à la rénovation de l'immobilier et à la résorption des friches, mais également de sauvegarder le patrimoine naturel et les paysages.

- ***Proposition 23.a : Repréciser les principes de construction en continuité (art 145-3 du code de l'urbanisme) et les conditions de rénovation du bâti.***

Mieux définir les termes de hameau, groupe de constructions traditionnelles ou d'habitations existantes et rendre plus homogènes les dérogations possibles au principe de continuité permis dans les différents documents d'urbanisme (RNU, carte communale, PLU) et mieux encadrer la rénovation des chalets d'alpage et des granges foraines.

- ***Proposition 23.b : Limiter l'artificialisation des sols et instaurer une politique foncière spécifique à la montagne.***

La limitation de l'artificialisation des sols impose de mener une politique volontariste de reconquête des centres des bourgs-centre. Cette reconquête passe par une amélioration du cadre de vie, en offrant notamment des logements de qualité et un meilleur accès aux services de proximité.

L'expérimentation en cours de revitalisation des centres-bourgs (appel à manifestation d'intérêt lancé par le Gouvernement en juin 2014) doit permettre de faire émerger des pratiques innovantes et s'assurer de leur bonne diffusion.

Le suivi des 54 lauréats, dont 20% sont en zone de montagne, permettra d'identifier des projets exemplaires afin d'adapter les dispositifs relatifs à la revitalisation des centres-bourgs. Des guides de bonnes pratiques seront donc produits et pourront alimenter l'élaboration de projets de territoires en milieu de montagne. Selon les conclusions de l'évaluation de cette expérimentation, un appel à projet dédié aux 200 bourgs-centres qui maillent le territoire des massifs, pourrait être envisagé pour prendre en compte les spécificités de ces bourgs par rapport à ceux localisés en plaine.

- ***Proposition 23.c : Favoriser la reconquête des centres de village ou de station de montagne, inciter à la rénovation thermique et énergétique des bâtiments, proposer de nouveaux modes d'aménagements pour la montagne et privilégier les matériaux locaux (notamment le bois) et les techniques de constructions adaptées à la montagne (construction dans la pente qui permet une meilleure intégration paysagère et évite la standardisation des constructions).***

Le Comité interministériel aux Ruralités du 13 mars 2015 a décidé dans sa mesure n°43, la mise en œuvre d'une démarche globale pour co-construire avec les élus un urbanisme spécifique aux ruralités, économe en ressource foncière, reposant sur un modèle écologique et économique viable, favorisant l'accessibilité des services et la valorisation de l'activité et du patrimoine.

Un groupe de travail pluridisciplinaire composé notamment d'architectes, d'urbanistes, de paysagistes et de sociologues vient d'être installé par la ministre en charge du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité pour poser les attendus d'une politique et des outils d'aménagement à 10-15 ans hors des métropoles et grandes agglomérations, en traitant également les enjeux des espaces périurbains.

Les conclusions de ce travail seront rendues en fin d'année. Le groupe pluridisciplinaire doit faire des préconisations spécifiques et pragmatiques. Un focus sur l'urbanisme et l'aménagement en montagne est à prévoir, afin de le présenter et en discuter au Conseil national de la montagne.

Proposition 24 : Réaffirmer l'engagement de la France vis-à-vis de la Convention alpine et traduire en actions concrètes l'application de ses différents protocoles.

La Convention alpine, première convention pour la protection d'une région de montagne, relève du droit international public et sa valeur est contraignante. Pour la première fois une zone de montagne transnationale a été considérée dans toute sa continuité géographique, comme un territoire commun devant relever des défis communs.

Les orientations déclinées par les différents protocoles de la Convention constituent un cadre précis pour orienter l'action publique, principalement dans les domaines de l'environnement, de la préservation de la biodiversité et des paysages montagnards, dans la gestion du foncier, de l'énergie et des transports.

La présentation du présent rapport et la prochaine réunion de la COP21, sont des opportunités pour réinvestir dans la mise en œuvre de la Convention dans les

Alpes françaises et pour servir de modèle à l'ensemble des montagnes frontalières.

Ces orientations devraient être traduites dans les différents codes pour les rendre opérationnelles : à titre d'exemple concret, l'article L121-2 du code de l'urbanisme pourrait être modifié afin que dans les Alpes les préfets fassent mention de la convention alpine lors du porter à connaissance, étape préalable à l'élaboration des documents d'urbanisme.

La Convention alpine

L'arc alpin réunit huit États: l'Autriche, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Liechtenstein, la Principauté de Monaco, la Slovénie et la Suisse.

C'est un lieu où vivent 14 millions de personnes environ.

D'où la nécessité de discuter des défis communs et des enjeux du développement, à travers une coordination internationale de l'aménagement du territoire, des transports, de l'énergie, de la politique du tourisme et d'autres mesures encore.

La Convention sur la Protection des Alpes ou « Convention alpine » a été signée le 7 novembre 1991 à Salzbourg (Autriche) par l'Autriche, la France, l'Allemagne, l'Italie, la Suisse, le Liechtenstein et l'UE. Elle est entrée en vigueur le 6 mars 1995.

La Convention alpine comprend :

- *une convention-cadre qui définit les principes fondamentaux de toutes les activités de la Convention alpine ;*
- *des protocoles qui contiennent des mesures spécifiques pour la mise en œuvre des principes énoncés dans la Convention-cadre. Les protocoles définissent les mesures concrètes qu'il faut adopter pour la protection et le développement durable des Alpes.*

Les protocoles existants couvrent les thèmes suivants :

- *L'aménagement du territoire et le développement durable*
- *La protection de la nature et l'entretien des paysages*
- *L'agriculture de montagne*
- *Les forêts de montagne*
- *Le tourisme*
- *L'énergie*
- *La protection des sols*
- *Les transports*

III. Une solidarité renforcée et une gouvernance modernisée, pour améliorer «l'efficacité» de la loi montagne.

- **Des coopérations à renforcer entre les collectivités de montagne, une solidarité nationale à réaffirmer**

Proposition 25 : Favoriser les solidarités locales, notamment entre les vallées urbanisées et les bassins de vie de moyenne et de haute montagne

- *Proposition 25.a : Accompagner la montée en puissance de la coopération intercommunale et l'élaboration des SCOTs sur des périmètres cohérents avec les bassins de vie de montagne.*

La loi prévoit la couverture totale du territoire national en SCOT. La partie montagne n'est pas la plus avancée dans l'élaboration des outils de planification, alors même que la nature des enjeux auxquels sont confrontées les communes de montagne milite pour une montée en puissance rapide de cet outil.

L'approche par vallée des enjeux de consommation du foncier, de mobilités des personnes, d'organisation touristique, les relations amont-aval, doivent permettre de trouver des solutions collectives nécessaires pour renforcer les solidarités locales.

La communauté de communes est l'échelon le plus pertinent pour réfléchir à un projet de territoire prenant en compte tous les aspects du développement durable pour le bassin de vie concerné. Elle doit permettre l'exercice de la solidarité territoriale (en évitant d'opposer des communautés de communes « de fond de vallées » et des communautés de communes de « coteaux ou de haute altitude », en s'assurant de la représentativité des différentes communes dans l'intercommunalité (communes ayant une activité industrielle/ communes ayant des stations de ski / communes ayant essentiellement une activité pastorale...)).

De plus, il conviendrait de prendre en compte les lits touristiques, pour le calcul des différents seuils liés à la population qui déterminent les dotations et notamment le calcul de la DGF.

C'est également à l'échelle de la vallée que devraient être définis et mis en œuvre les projets de territoire (Schémas de cohérence territoriale) et leur traduction en matière d'urbanisme (Plan locaux d'urbanisme). Le SCOT devrait ainsi devenir l'outil de gestion du territoire intercommunal, sous tous ses aspects (UTN, espaces agricoles, trame verte et bleue, risques...)

Ainsi une solidarité effective entre communes d'un même espace valléen, serait inscrite dans le projet de territoire, qui pourrait prendre la forme d'un pôle d'équilibre territorial et rural²².

²² Les PETR sont des établissements publics constitués par accord entre EPCI à fiscalité propre, au sein d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave, en vue de mener des actions d'intérêt commun et d'élaborer un projet de territoire définissant les conditions du développement économique, écologique, culturel et social dans le périmètre du pôle

- ***Proposition 25.b : Développer les coopérations entre agglomération de vallée et EPCI de montagne.***

Les rapports économiques entre ville et montagne sont souvent présentés en termes de dépendance, voire de domination. Or, il vaut mieux conjuguer les efforts des populations urbaines et montagnardes « pour rendre la ville durablement habitable et la montagne durablement habitée. ».

La reconnaissance des interdépendances économiques, l'appel à l'innovation et le développement des expérimentations, peut construire un « écosystème territorial », qui pourrait poser les bases d'un développement intégré des villes et des massifs.

Sur la base de l'expérimentation prévue par le Comité interministériel aux ruralités, des « contrats de réciprocité » entre les agglomérations situées en montagne ou en périphérie immédiate et des communautés de communes de montagne sont à promouvoir et à inciter.

Une « politique montagne » au cœur d'une métropole : le cas de la ville de Grenoble

Situé au cœur de trois massifs montagneux (Belledonne, Chartreuse et Vercors), le territoire grenoblois est en interaction permanente avec la montagne, tant d'un point de vue environnemental et climatique que d'un point de vue économique et socioculturel.

A l'origine orientée vers le développement technologique de pointe liée à la montagne (cf. en particulier l'hydroélectricité, le transport par câble, l'industrie du ski alpin et ses équipements sportifs), la politique montagne de la Ville de Grenoble s'ouvre également sur l'élaboration progressive d'un projet territorial de développement endogène associant l'espace métropolitain grenoblois et les espaces de montagne alentour. L'ambition partagée est de mettre le dynamisme et les capacités métropolitaines au service d'une valorisation soutenable et équitable des aménités des montagnes alentour (ressources naturelles et paysagères, productions alimentaires et artisanales) dans le but d'établir une coopération en circuit court entre la ville et la montagne.

Cette politique s'exprime d'une part dans le développement de partenariats entre acteurs métropolitains et montagnards, notamment pour encourager les débouchés locaux des productions montagnardes alimentaires et artisanales, d'autre part, par la démocratisation de l'accès des métropolitains à la montagne tant dans un objectif pédagogique et récréatif que dans un objectif de développement d'un tourisme « 4 saisons ».

Proposition 26 : Prendre en compte la production de services environnementaux par les territoires de montagne dans la Dotation globale de fonctionnement

La péréquation pour « service environnemental » serait une façon positive de reconnaître le caractère de bien commun et d'intérêt général de l'espace montagnard et de prendre en compte les services apportés par ces espaces.

Plutôt que de ne considérer que les handicaps et les charges supplémentaires auxquels font face les collectivités de montagne, cette péréquation permettrait d'asseoir des ressources nouvelles sur la valeur des paysages et de la biodiversité qui reflètent la production de services environnementaux.

d'équilibre territorial et rural. Ce projet de territoire précise les actions en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace et de promotion de la transition écologique

Il ne s'agit pas de financer la mise en œuvre d'une politique environnementale (les ressources de la DGF ne sont pas affectées mais libres d'emploi) ni d'accompagner un nouveau transfert de compétences, ce qui ne relèverait pas de la DGF. La DGF inclut d'ailleurs déjà certains critères qui visent à prendre en compte des particularités du territoire (dotation spécifique pour les communes adhérentes d'un parc national ou d'un parc marin).

L'introduction de ce nouveau critère dans la DGF viserait à reconnaître l'apport pour la société d'espaces déjà protégés. Il reconnaîtrait aussi les efforts consentis par les collectivités qui adoptent des mesures réelles de protection, de gestion durable, ou de reconstitution de la trame verte et bleue. Il s'agit donc d'une péréquation entre collectivités qui font des efforts pour entretenir la biodiversité et des collectivités dont la population bénéficie des efforts accomplis par d'autres. C'est pourquoi elle doit porter sur des espaces protégés, reconnus par des actes réglementaires, avec des obligations de gestion par les collectivités.

- Le critère doit être suffisamment robuste pour éviter toute remise en cause de l'assiette de la dotation. Les données doivent être homogènes sur le territoire, mises à jour, peu contestables et communiquées par le site du service de l'observation et des statistiques du ministère en charge de l'Écologie.
- Le critère doit être construit sur des espaces bien identifiés, dont la surface est connue à l'échelle des collectivités locales bénéficiaires : les surfaces terrestres classées Natura 2000, les surfaces sous arrêté de protection de biotope, classées réserves naturelles nationales ou réserves naturelles corses, cœur de parc national, réserves biologiques intégrales ou dirigées, c'est-à-dire l'ensemble des espaces sous protection forte.

Proposition 27 : Renforcer le rôle de péréquation de la DGF pour les territoires de montagne en maintenant les dotations bonifiées et en reconnaissant les « charges de montagne »

Les critères de superficie de la commune et de classement comme commune de montagne pour le calcul de la dotation de superficie doivent être préservés.

La prise en compte de la longueur de voirie communale comme critère de péréquation doit également être conservée, parce qu'elle répond en partie aux surcoûts générés par la configuration des territoires de montagne.

Par ailleurs, la prise en compte d'un critère propre à la montagne, comme l'altitude, critère qui reflète bien ses contraintes spécifiques et qui s'ajouterait aux critères de ruralité, permettrait d'accroître la péréquation horizontale au bénéfice de ces territoires.

Cette analyse se traduit en trois propositions :

- ***Proposition 27.a : Sanctuariser les critères de surface et de longueur de voirie en zone de montagne et les revaloriser.***
- ***Proposition 27.b : Introduire l'altitude comme nouveau critère propre à la montagne.***
- ***Proposition 27.c : Abonder la part de la DGF relative à la ruralité pour les communes de montagne au regard des contraintes particulières.***

Proposition 28 : Évaluer et atténuer les effets de la progression du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) fonctionne par le prélèvement d'une partie des ressources de certaines intercommunalités et communes pour la reverser à des intercommunalités et communes moins favorisées en fonction des critères de potentiel financier et de revenu par habitant .

En 2015, 215 communes de montagne sont contributrices et 288 communes sont bénéficiaires.

Il est nécessaire de prendre en compte les besoins des collectivités qui, bien qu'ayant une base fiscale importante qui justifie leur contribution à la péréquation, font face à des surcoûts liés notamment au déneigement et à l'entretien de la voirie qui se dégrade plus vite du fait des conditions climatiques, aux distances à parcourir en transport scolaire, à la nécessaire prise en compte de la transition énergétique, à la mise à niveau d'équipements touristiques vieillissants, aux flux de fréquentation des espaces naturels, etc.

Pour répondre à ces situations, il est proposé de :

- ***Proposition 28.a : Lisser la progression du FPIC pour tenir compte de la baisse des dotations.***
- ***Proposition 28.b : Encourager financièrement la prise en charge du FPIC par l'intercommunalité.***
- ***Proposition 28.c : Étudier la soutenabilité financière du FPIC pour les communes de montagne contributrices.***
- ***Proposition 28.d : Déterminer les ressources et contributions qui rentrent actuellement dans le calcul de l'assiette du FPIC et évaluer l'impact de l'éventuelle prise en compte de nouvelles ressources et/ou contributions.***
- ***Proposition 28.e : Traiter de manière particulière les communes frontalières qui présentent un profil financier singulier du fait de la présence de travailleurs frontaliers.***
- ***Proposition 28.f : Permettre aux communes contributrices de déduire de leur potentiel financier le montant de leur contribution.***

- **Une gouvernance de la montagne à moderniser et à renforcer**

Depuis 1985, la décentralisation a connu plusieurs étapes qui ont conduit à un transfert de compétences au profit des différents niveaux de collectivités, au premier rang desquelles les Régions, et la mise en place d'une gouvernance de projet de territoire et de solidarité par la construction d'intercommunalités.

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), adoptée par le Parlement le 16 juillet 2015, organise les compétences entre les territoires (voir encadré).

L'acte II de la loi montagne doit intégrer les évolutions institutionnelles contenues dans cette loi en les traduisant dans les outils de gouvernance et dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques à destination de la montagne.

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)

Le texte supprime la clause générale de compétence pour les départements et les régions.

Le rôle de la région en matière de développement économique est renforcé. Elle sera notamment responsable de la politique de soutien aux petites et moyennes entreprises et aux entreprises de taille intermédiaire. Elle devra présenter un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) qui fixera les orientations régionales pour une durée de cinq ans.

La région aura également la charge de l'aménagement durable du territoire. Elle rédigera un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire (SRADDET), dans lequel figureront les orientations stratégiques en matière d'aménagement du territoire, mobilité, lutte contre la pollution de l'air, maîtrise et valorisation de l'énergie, logement et gestion des déchets.

À cet égard, la loi dispose que:

- « les objectifs et les règles générales du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires [...] prennent en compte [...] le schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif dans chacune des régions comprenant des zones de montagne, au sens de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne ;
- « préalablement à son élaboration, le conseil régional débat sur les objectifs du schéma. [...] sont associés à l'élaboration du projet de schéma [...] le cas échéant, les comités de massif prévus à l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne ».

Le département reste responsable des compétences de solidarité.

Par ailleurs, la loi vise à renforcer les intercommunalités. Leur taille minimale de population passera de 5 000 à 15 000 habitants et elles seront organisées autour de bassins de vie. Des dérogations pour les zones de montagne et les territoires peu denses seront possibles avec un seuil minimal à 5000 habitants. En outre, les intercommunalités de 12 000 habitants au moins récemment constituées pourront être maintenues.

Concernant le tourisme, «les communautés de communes et les communautés d'agglomération exercent de plein droit, en lieu et place des communes membres, la compétence en matière de promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ». Mais : « à l'occasion du transfert de cette compétence aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération, les offices de tourisme des communes touristiques et des stations classées de tourisme sont transformés en bureaux d'information de l'office de tourisme intercommunal, sauf lorsqu'ils deviennent le siège de cet office. L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut cependant décider, au plus tard trois mois avant l'entrée en vigueur du transfert de la compétence, de maintenir des offices de tourisme distincts pour des stations classées de tourisme, en définissant les modalités de mutualisation des moyens et des ressources des offices de tourisme intercommunaux existant sur son territoire ».

Les territoires de montagne se doivent d'être parties prenantes de cette nouvelle donne institutionnelle et les élus doivent veiller à ce que sa mise en œuvre tienne compte des spécificités géographiques et de peuplement de ces territoires, pour leur bonne appropriation.

Les propositions ci-après, liées à la gouvernance, ont donc pour objectif de concilier et d'articuler l'approche nationale, nécessaire à la lisibilité des enjeux montagnards, avec les approches régionales et infra régionales qui doivent décliner et mettre en œuvre les différents outils à la disposition des décideurs publics.

Les propositions relèvent des acquis de la loi montagne et consistent en une actualisation de ses principales dispositions.

Proposition 29 : Renforcer la visibilité de la politique de la montagne au sein du gouvernement français

Identifier le portefeuille montagne dans le décret d'attribution du ministre en charge de l'aménagement du territoire, à chaque composition d'un gouvernement.

Proposition 30 : Renforcer le rôle du Conseil national de la montagne (CNM)

Le renforcement du rôle du CNM passe déjà par le respect des textes législatifs et réglementaires en vigueur. L'article 6 de la loi dispose que le CNM est présidé par le Premier ministre et le décret n°85-994 du 20 septembre 1985, relatif à la composition et au fonctionnement du conseil national de la montagne, précise qu'il doit être réuni au moins une fois par an.

- ***Proposition 30.a : Réunir au moins une fois par an le Conseil national de la montagne, si possible avant le début de la session parlementaire.***

En outre, l'article 8 de la loi de 1985 indique que le CNM a notamment pour « objet de faciliter par ses avis et ses propositions la coordination de l'action publique en montagne ». Or le CNM n'est pas systématiquement consulté en amont des propositions de loi qui concerne directement la montagne.

- ***Proposition 30.b : Rendre obligatoire la consultation du Conseil national de la montagne sur tous les projets de loi ou de décret qui concernent directement la montagne.***

- ***Proposition 30.c : Faire du Conseil national de la montagne une instance de débat équilibrée et paritaire des acteurs de la montagne.***

La composition du Conseil national de la montagne prévue à l'article 6 de la loi montagne de 1985, est fixée par le décret en conseil d'État N°85-994 du 20 septembre 1985. Ce décret n'a été modifié qu'une fois, par le décret n° 2005-1565 du 14 décembre 2005.

Il est important de pouvoir adapter la composition de ce conseil aux réalités de l'évolution des institutions et des organismes acteurs de la montagne et de répondre à l'exigence de parité femmes/hommes.

Le CNM du 29 avril 2013 a demandé à sa commission permanente d'élaborer une proposition de nouvelle version du décret qui définirait le nombre de membres, le nombre de collèges et fixerait la répartition des sièges par collège.

Un arrêté interministériel préciserait pour chaque collège la liste des organisations membres et un arrêté du Premier ministre fixerait la liste des membres désignés par les structures composant le CNM.

Le projet de décret, validé par la commission permanente du CNM du 24 février 2014 à Gérardmer, doit être présenté au prochain CNM pour validation définitive avant de le transmettre au secrétariat général du gouvernement.

Le projet de décret de composition du CNM (art 2)

Le Conseil national de la montagne est composé de cinquante-neuf membres, répartis en six collèges :

Un collège d'élus composé de 21 membres ainsi répartis

a) 5 députés et 5 sénateurs;

b) 9 représentants des collectivités régionales dont :

5 représentants pour les conseils régionaux des massifs métropolitains ;

1 représentant de la collectivité régionale des trois massifs ultramarins;

1 représentant de la collectivité territoriale corse;

c) 1 représentant de l'association nationale des maires des stations de montagne;

d) 1 représentant de l'association nationale des élus de la montagne;

Un collège des représentants des massifs composé de 10 membres, dont:

Le président de la commission permanente de chacun des massifs,

1 représentant issu des collèges 2 ou 3 de chacun des comités de massif;

Un collège des activités économiques liées à la montagne, composé de 8 membres;

Un collège des syndicats d'employeurs et de salariés, composé de 8 membres;

Un collège des conseils et établissements publics liés à la montagne, composé de 6 membres;

Un collège des associations liées à la montagne, composé de 6 membres, dont trois au titre des associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article 141-1 du code de l'environnement.

Proposition 31 : Actualiser la composition des comités de massif et élargir leurs champs de compétence.

Le comité de massif est une instance reconnue par tous les acteurs de la montagne. Du fait de sa composition, associant élus, acteurs économiques et monde associatif, il produit de la connaissance et du consensus, éléments facilitateurs pour mettre en place les politiques publiques répondant aux enjeux des territoires du massif.

Son rôle et son expertise doivent être mieux mobilisés en rendant obligatoire la consultation du comité de massif, pour avis, sur tous les projets de documents stratégiques de niveau départemental et régional s'appliquant à tout ou partie du massif (futur schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, schéma directeur territorial de l'aménagement numérique, schéma régional du climat, de l'air et l'eau, schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public, etc.).

Pour cela, il est proposé de :

- ***Proposition 31.a : S'assurer à chaque renouvellement de l'adéquation entre la représentation du comité de massif et la composition sociologique du massif considéré, notamment en vérifiant la représentation de la société civile ainsi que le respect de la parité femmes hommes.***
- ***Proposition 31.b : Rendre obligatoire la réponse des administrations centrales et déconcentrées aux comités de massif concernant les motions qu'il adresse dans les champs de compétence de l'État.***
- ***Proposition 31.c : Présenter les travaux des comités de massif au moins une fois par an en CNM.***
- ***Proposition 31.d : Fournir aux comités de massif les moyens de jouer leur rôle efficacement (faculté de saisine de la Région et des services de l'État, mise à disposition de capacité d'expertise et de crédits d'études).***

Proposition 32 : (re)Faire de la montagne un objet de recherche académique et améliorer l'appareil de connaissance statistique

Hormis quelques exceptions (Institut de Géographie Alpine, IRSTEA, Université de Besançon, Université de Savoie, Centre universitaire de Foix,...), la montagne n'est plus vraiment un objet de recherche, mais les acteurs de la montagne et les décideurs publics ont toujours besoin des analyses produites par la communauté scientifique pour comprendre et anticiper les évolutions socioéconomiques et environnementales de ces territoires.

De même, peu de réflexions prospectives intégrant l'échelle européenne ont été conduites pour réfléchir à la montagne à horizon 30-40 ans. .

- ***Proposition 32.a : Susciter des appels à projet auprès des universités sur le sujet montagne.***

À l'initiative du Conseil national de la montagne et/ou des comités de massif, sur la base de questionnements identifiés, l'Agence nationale pour la recherche pourrait notamment être saisie pour inscrire des problématiques « montagne » dans les appels à projet qu'elle organise. Le CGET et les différents ministères concernés pourraient aussi conforter ou reconsacrer une partie de leurs crédits d'étude à la montagne.

- ***Proposition 32.b : Demander aux services statistiques des différents ministères de produire des données à l'échelle des massifs afin de pouvoir suivre et évaluer les différentes politiques publiques appliquées en montagne.***

L'appareil statistique national actuel ne contient aucun regroupement systématique des données sur la montagne. L'INSEE respecte les découpages administratifs traditionnels des départements, des régions, par zone d'emploi,...

Si la plupart des données statistiques disponibles sont utilisables pour caractériser les territoires de montagne, données que l'on peut consulter et cartographier, (par exemple sur l'Observatoire de la montagne, mis en place au sein de l'Observatoire des territoires du CGET), il manque, compte tenu des caractéristiques particulières du territoire montagnard et de l'économie montagnarde, une production de données spécifiques.

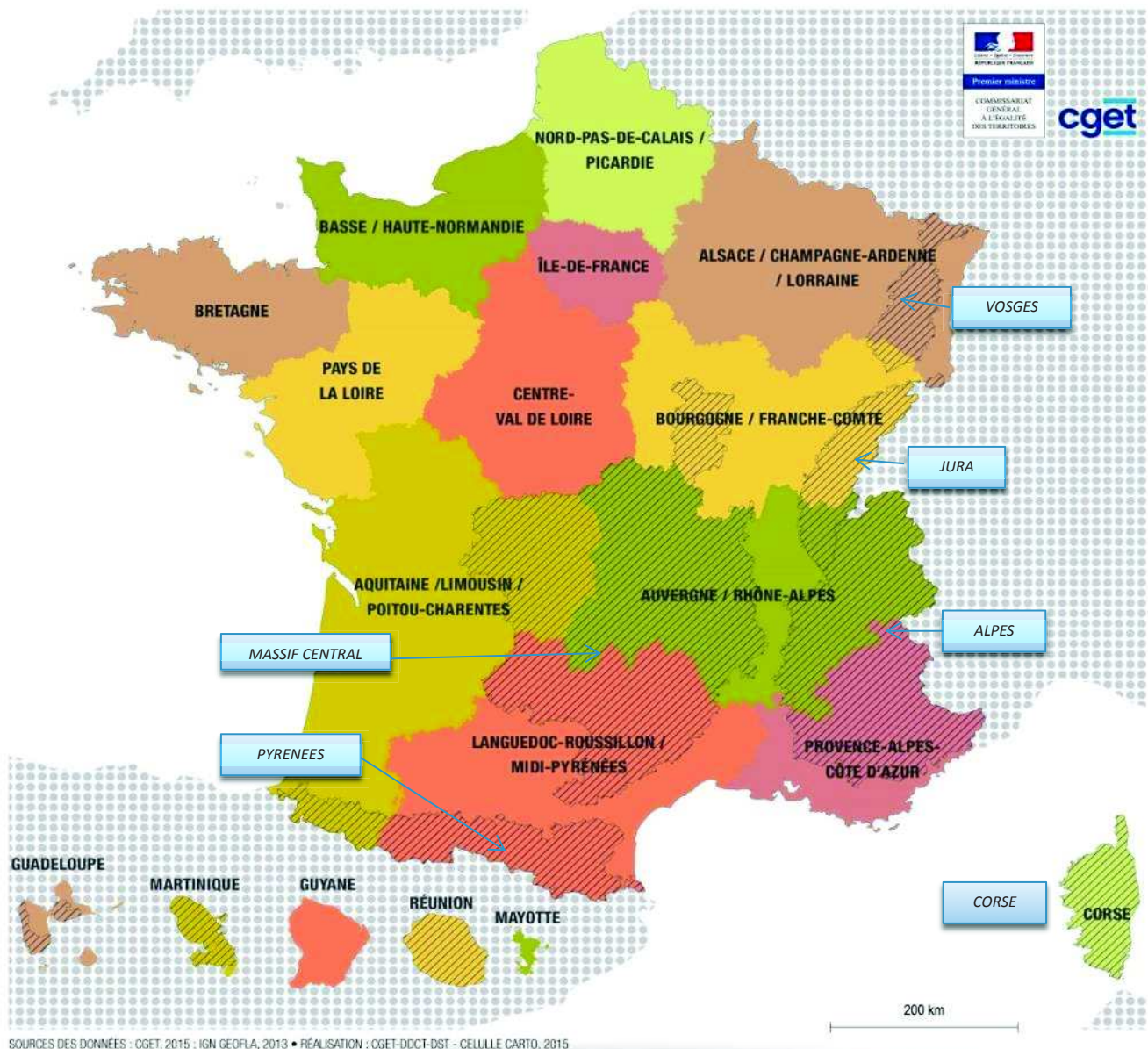
Proposition 33 : Inscrire la montagne dans la nouvelle donne régionale

Le renforcement des compétences des conseils régionaux que la loi NOTRe formalise plaide pour le renforcement de la représentation des exécutifs régionaux dans les instances de gouvernance des massifs. Paradoxalement cette implication plus forte des régions dans les politiques de massif s'accompagne d'un risque de dissolution des territoires de montagne dans les grands ensembles territoriaux que constituent les nouvelles régions.

Pour équilibrer ce risque de perte de visibilité et de représentation des territoires de montagne dans ces nouvelles entités, il est souhaité que la partie montagne de ces grandes régions soit représentée en tant que tel dans les exécutifs au travers de la nomination d'un vice-président dédié, comme cela se passe déjà en Midi-Pyrénées.

- ***Proposition 33.a : Renforcer la représentation des collectivités régionales dans les instances de gouvernance de la montagne (comités de massif et Conseil national de la montagne).***
- ***Proposition 33.b : Inciter les futurs exécutifs régionaux concernés par un massif à prévoir une vice-présidence en charge explicitement de la montagne.***

Par ailleurs, le décret n°2004-69 du 16 janvier 2004 relatif à la délimitation des massifs doit être modifié pour prendre en compte les nouveaux périmètres des régions.



PÉRIMÈTRE DE MASSIF ET FUTURES RÉGIONS

 Périètre de massif

 Limite de région