

NOTES PARTICULIÈRES

SOMMAIRE

des notes particulières

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

NOTE PARTICULIÈRE 1

Les institutions spécifiques de la montagne

Les institutions spécifiques de la montagne

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

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

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

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

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

1. Le massif, au cœur du dispositif

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

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

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

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

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

note particulière 1

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

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

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

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

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

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

note particulière 1

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

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

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

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

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

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

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

- se traduire par une action physique sur plusieurs régions (ex : mise en place d'une fibre optique sous l'autoroute A 75)

- impliquer plusieurs partenaires, portant des actions coordonnées dans plusieurs régions

- constituer en une mise en réseau d'acteurs (ex : 19 villes d'eau, 10 parcs naturels régionaux)

- répondre à un cadre d'intervention d'enjeu interrégional (ex : village vacances, thermoludisme)

- constituer en des actions expérimentales ou des projets transposables (ex : télémédecine, cinéma numérique, innovation bois.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le commissaire de massif est chargé notamment des missions suivantes :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En premier lieu, leur positionnement est délicat.

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

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

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

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

¹⁴ L'un des objectifs stratégiques du Massif central

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

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

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

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

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

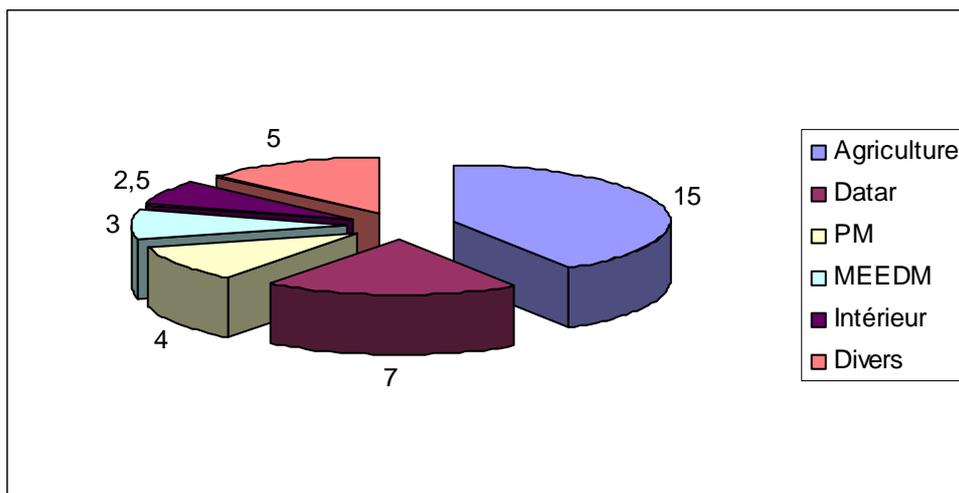
La situation est évidemment très inégale d'un massif à l'autre mais certaines de ces structures sont clairement à la limite de la taille critique : il en est ainsi dans le massif des Vosges où un attaché, aidée d'une adjointe administrative, s'épuise à assurer le suivi des dossiers dans l'attente du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

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

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

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

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



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

2. Une gouvernance sans pilotage national

2.1. Les espoirs déçus du Conseil national de la Montagne

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

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

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

¹⁶ Par exemple au conseil régional PACA

note particulière 1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁷ Décret n° 96-1006 du 6 septembre 1995

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

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

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

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

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

COMPOSITION DU CONSEIL NATIONAL DE LA MONTAGNE

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

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

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

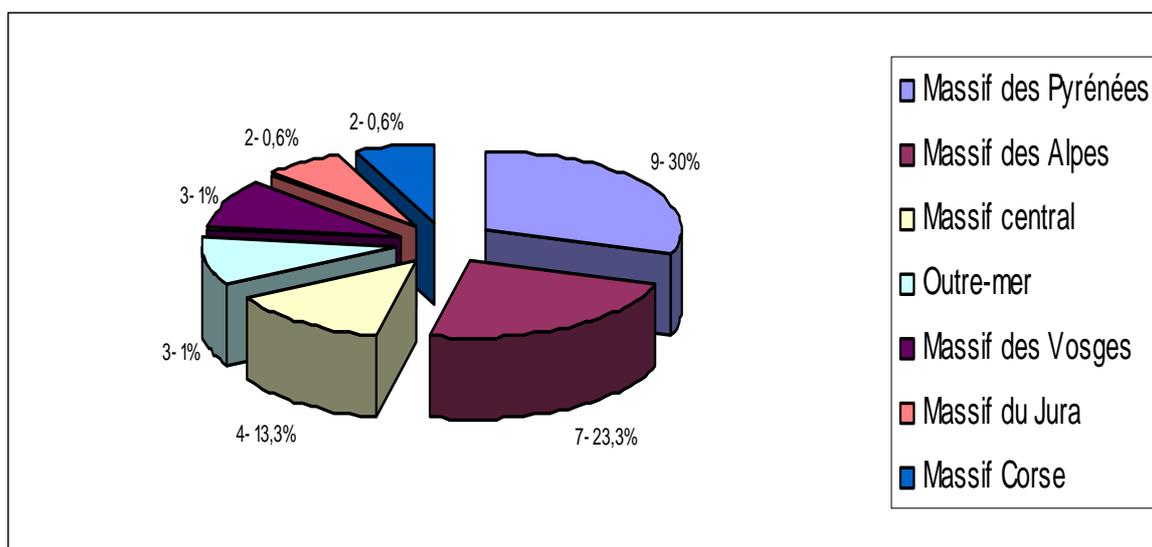
²¹ Fédération nationale des syndicats de forestiers privés, associations nationales de la filière bois

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

²³ CGT, CFDT, CGT-FO, CGC, CFTC

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

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



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

Cette absence de visibilité est tout d'abord institutionnelle.

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

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

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

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

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

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

Une absence de visibilité financière :

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

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

Répartition des financements par ministères et par massif 2007/2013

En k€

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

Source : DATAR

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

3. Propositions

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

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

- ◆ Revoir la composition du CNM :

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

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

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

Prévoir une représentation des intercommunalités

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

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

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

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

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

note particulière 1

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

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

NOTE PARTICULIÈRE 2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Note particulière 2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Note particulière 2

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

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

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

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

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

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

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

2. Des insuffisances regrettables

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

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

- la protection des terres agricoles,

- le pastoralisme,
- l'organisation administrative.

En matière de protection des terres agricoles :

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

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

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

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

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

En matière de pastoralisme:

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

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

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

En matière d'organisation administrative:

Pendant des décennies le ministère chargé de l'agriculture a su préserver dans son organigramme un Bureau de la montagne, sous des dénominations diverses au fil des réorganisations, modernisations, et autres adaptations administratives mais en conservant l'essentiel: un « drapeau » permettant aux montagnards de se repérer, d'être aidés à s'orienter dans ce vaste ensemble administratif et accompagnés ensuite en tant que de besoin dans leurs démarches auprès des services plus spécialisés.

L'article 126 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux précisait d'ailleurs dans un chapitre consacré à la protection et la mise en valeur des espaces pastoraux: « Le ministre de l'agriculture prend toutes dispositions pour assurer auprès de son administration une représentation et une expression particulières des territoires visés au chapitre II du titre IV et au titre V de la présente loi, compte tenu de la particularité de leur situation ». Le titre IV traite des espaces naturels (y compris pastoraux) et le titre V de la montagne.

Actuellement il n'y a plus de Bureau de la montagne. Fort heureusement le service lui même est toujours assuré par une équipe en place. Toutefois sans ce dérapage administratif qui a consisté à rayer la montagne de son organigramme, le ministère de l'agriculture se serait épargné à bon compte la critique d'avoir brisé un symbole...

3. Des résultats contrastés

Au delà de ces constatations sur la nature et l'importance des moyens déployés par les pouvoirs publics, se pose la question de leur efficacité: les objectifs de la loi montagne ont-ils été atteints dans les domaines agricoles et forestiers ?

En termes de revenus agricoles:

Les revenus des exploitations agricoles de montagne se sont régulièrement améliorés mais restent, en première analyse, inférieurs d'environ 30% à la moyenne nationale. Toutefois ce constat global n'a pas grand sens lorsque l'on connaît l'extrême dispersion des revenus agricoles tant en France que dans LES montagnes françaises, si bien qu'apprécier l'efficacité des mesures destinées à porter le revenu des agriculteurs de montagne à un niveau « à parité » (version 1985) ou « comparable à celui des autres régions » (version 2005) nécessite des précautions méthodologiques: il faut notamment tenir compte de l'orientation technico-économique des exploitations, de leur taille.

Quoi qu'il en soit les exploitations agricoles de montagne sont en moyenne plus petites et plus souvent de type herbager, ces deux facteurs expliquant à eux seuls pour l'essentiel le maintien d'un écart global négatif avec l'agriculture des autres régions: elles peinent à mobiliser un autofinancement nécessaire à leur modernisation ou à leur mise aux normes, et subissent durement les effets des crises successives qui ont frappé les systèmes herbagers.

Ces exploitations sont en définitive très dépendantes des soutiens publics qui leur sont accordés par l'Etat et l'Union européenne tant sous forme d'aides permanentes (indemnité compensatoire de handicaps naturels et prime à l'herbe principalement) que d'aides dites structurelles (à l'installation, à la mécanisation, à la mise aux normes...).

En termes de maintien de la population agricole:

Globalement le nombre d'exploitations agricoles s'érode moins vite en montagne que dans les autres régions, du moins pour ce qui concerne les exploitations professionnelles (-25% entre

les deux derniers recensements agricoles, 1988 et 2000, contre -31% en moyenne nationale). Le taux de remplacement des agriculteurs partant à la retraite par des jeunes agriculteurs est meilleur en montagne, et ce rythme soutenu tient essentiellement à deux raisons:

- la taille des exploitations à reprendre est plus faible, ce qui rend les reprises moins onéreuses;
- les soutiens publics sont conséquents et surtout stables voire en progression: cette pérennité des politiques de soutien favorise incontestablement la prise de risque que constitue inévitablement une reprise ou une création d'entreprise.

Au total le nombre de dotations aux jeunes agriculteurs accordées en montagne est proche du cinquième du total des DJA accordées en France (alors que le nombre d'exploitations agricoles situées en montagne ne représente que 15%) et leur montant représente le tiers du budget total.

Notons que ce dynamisme est cohérent avec la remarque précédente concernant la faible taille des exploitations: des exploitations plus petites sont plus aisément reprises, mais elles dégagent un revenu moindre.

Ces constats méritent d'être nuancés. Les situations et les évolutions ne sont évidemment pas les mêmes d'un massif à l'autre, et varient peut-être plus encore en fonction de formes d'organisation des acteurs locaux (élus et socio-professionnels essentiellement) qui peuvent être très différentes selon les territoires.

La notion « d'autodéveloppement » mise en avant par la loi montagne dans sa version de 1985, ou la « dynamique de progrès initiée, portée et maîtrisée par les populations » que l'on trouve dans sa version de 2005, prennent un sens concret là où des hommes font preuve d'initiative, exploitent les atouts locaux, acceptent librement la discipline nécessaire aux projets collectifs.

Bien sûr, l'Etat, appuyé par l'Union européenne et les collectivités territoriales, se doit alors de les soutenir financièrement, de leur faciliter la tâche par les dispositions législatives et réglementaires appropriées. Pour l'application de la loi montagne, qui tentait d'ouvrir la voie en permettant « aux populations locales et à leurs élus d'acquérir les moyens et la maîtrise de leur développement », n'a-t-on pas ici ou là plus manqué de projets collectifs que de textes et de finances ? Les exemples ne manquent pas dans le domaine des produits agricoles de qualité.

En matière de forêt:

La forêt de montagne bénéficie, depuis les améliorations rédactionnelles apportées par la loi relative au développement des territoires ruraux, d'une reconnaissance d'intérêt général au même titre que l'agriculture et le pastoralisme.

Elle n'en souffre pas moins toujours des mêmes handicaps parmi lesquels on peut citer: morcellement de la propriété privée, difficultés d'accès faute d'investissements suffisants dans la desserte des massifs, manque de main d'oeuvre qualifiée, manque d'organisation de la filière aval. Sa contribution à l'économie locale reste faible dans de nombreux massifs, ce qui n'enlève rien à ses qualités en terme de réponse aux enjeux environnementaux.

La loi montagne comporte peu de dispositions relatives à la forêt, sauf dans le domaine des relations entre forêt et pâturage, sur lesquelles la mission n'a pas été saisie de difficultés particulières.

En conclusion, en matière d'agriculture et de pastoralisme, la loi montagne a été appliquée, adaptée et suivie d'effets. Il est toutefois difficile de faire la part en la matière entre ce qui relève de l'impact de la loi montagne elle-même et ce qui est le produit des lois de finances et

Note particulière 2

des dispositifs communautaires d'aide et de soutien. Dans un domaine toujours fragile et déterminant pour le devenir de ces territoires, la vigilance des forces vives de la montagne (élus, socio-professionnels, administrations...) doit rester intacte pour parer les menaces et saisir les opportunités permettant de valoriser les atouts des territoires montagnards.

NOTE PARTICULIÈRE 3

Les risques naturels en montagne

Les risques naturels en montagne

Les montagnes par leur géologie, leur relief et leur conditions climatiques sont des lieux favorables à l'apparition de phénomènes naturels, des plus ordinaires et habituels aux plus inattendus et destructeurs.

L'augmentation des températures moyennes déjà constatée depuis deux décennies et annoncée pour celles à venir ne crée pas de perturbations nouvelles mais les épisodes aléatoires (chauds, froids, sécheresses ou pluviométries importantes) semblent se produire plus fréquemment et sont potentiellement générateurs de catastrophes en montagne¹ : en effet, les pentes, la géologie, la neige et la glace sont des amplificateurs pour des événements qui en plaine et au niveau de la mer seraient sans conséquences. En outre les périodes de sécheresse peuvent favoriser l'émergence plus importante d'incendies de végétaux qui jusqu'ici ont principalement atteint les Alpes-du-Sud et les Pyrénées-Orientales et Atlantiques : en montagne les incendies sont généralement très difficiles à combattre faute d'accessibilité aux massifs et ils sont susceptibles de générer après coup des phénomènes d'érosion (coulées de boue) tout aussi dangereux.

Par l'expérience et la transmission de l'histoire des événements du passé, les populations montagnardes se prémunissaient au mieux de ces catastrophes naturelles relativement fréquentes mais elles accusaient la fatalité quand l'une d'elles frappait durement les vies et les biens.

La Loi Montagne a rappelé la prise en compte des risques naturels vis-à-vis de la planification et des demandes d'autorisation de construire, mais ce principe est appliqué à tout le territoire national.

En 2010, la population des zones de montagne a été profondément renouvelée s'est accrue par une arrivée importante d'anciens habitants des villes : les mentalités ont changé. D'une société à dominante rurale, on est passé à une population beaucoup plus urbaine et les dernières vingt-cinq années ont vu l'accélération de cette transformation amorcée depuis le milieu du siècle dernier.

Le citoyen aujourd'hui en montagne comme en plaine attend de la puissance publique, d'être protégé des éléments naturels et, quand il subit des dommages, demande réparation.

Or, cela ne peut être assuré de manière aussi rigoureuse en zone de montagne que dans les plaines ; les phénomènes sont complexes et la difficulté qu'il y a à les prévoir, contribue à leur dangerosité.

¹ L'avalanche exceptionnelle de Montroc à Chamonix en 1999, la poche d'eau découverte dans le glacier de Tête Rousse à Saint Gervais faisant suite à la catastrophe de 1892, la menace qui pèse sur la vallée de la Romanche par l'éboulement du massif des Ruines de Séchilienne, sont autant d'exemples de phénomènes naturels complexes, très spécifiques à la montagne et dont il est difficile de se prémunir.

Note particulière 3

Il est donc difficile d'en tenir compte de manière exhaustive dans la planification de l'urbanisme et d'autant plus difficile que les trente dernières années ont vu des développements considérables de bâtiments et d'aménagements divers, principalement à usage touristique, dans des sites où la prudence aurait du conseiller de ne pas créer d'implantation humaine.

PROPOSITIONS : s'il n'apparaît pas possible à cette étape de faire peser sur les possibilités de construire des risques aussi exceptionnels (dépassant l'occurrence centennale) ou dont les développements sont particulièrement aléatoires, il serait utile de rappeler aux citoyens qui fréquentent les massifs montagneux, l'occurrence possible d'aléas naturels variés.

Et pour en prémunir au mieux les habitants et les visiteurs, que les communes établissent des Plans communaux de sauvegarde (PCS) qui, à partir des aléas imaginables, précisent les modalités de mise en sécurité dans les périodes de pré-crise avérée: par des évacuations, des lieux de refuge possibles résistant aux avalanches prévisibles ou aux incendies susceptibles de se développer dans les périodes à venir.

Et par des exercices réguliers (une fois l'an), il serait utile de développer chez le citoyen la culture du risque qui a disparu de nos jours.

NOTE PARTICULIÈRE 4

La loi montagne et les activités physiques et sportives

La loi montagne et les activités physiques et sportives

Paradoxalement, les termes activités physiques et sportives ne sont que très peu utilisés dans les 102 articles de la loi Montagne.

Seule la pratique du ski alpin et du ski de fond et son développement sont visés.

Quelques aménagements de la loi ont ouvert des extensions aux sports de « glisse » autres que mécanique (raquettes, chiens de traîneaux...) et autres que le ski alpin.

Ces pratiques ne sont envisagées que dans la logique touristique, elle-même largement initiée et développée par le « plan neige » des années 60 qui visait à la création de stations de grandes capacités pour retenir en France la clientèle nationale et attirer la clientèle étrangère.

On peut considérer que le plan neige a atteint ses objectifs. En effet, 150 000 lits ont été créés et le nombre de skieurs a été multiplié par quatre pour atteindre son apogée en 1983...

La loi reconnaît l'identité et la spécificité de la montagne, la possibilité donnée à ses acteurs (populations, élus) d'acquérir les moyens de leur développement y compris par l'adaptation des dispositions législatives et réglementaires à la spécificité de la montagne, et aux particularités des massifs ou partie de massif. Elle met par ailleurs en place un système de gouvernance particulier.

En matière de développement des activités physiques et sportives et au delà des dispositions urbanistiques, elle introduit des mesures spécifiques en matière fiscale (taxe sur les remontées mécaniques) et de financement (redevance ski de fond) et de prise en charge des secours sur lesquelles nous reviendrons.

Gouvernance : une articulation chaotique

Il semblerait que, dès son installation, le conseil national de la montagne n'ait pas pris en compte très formellement la question des pratiques sportives et de leur développement, dès lors qu'existait un Conseil Supérieur des Sports de Montagne (CSSM), rattaché au ministère des sports (loi 75-988 et décrets 76-556 – 81-302 et 81-997).

Cet ensemble législatif et réglementaire visait principalement le dispositif relatif à l'exercice des professions de moniteur de ski et guide de haute montagne.

Le CSSM s'inscrit, en effet, dans les missions de formation, de certification et de contrôle de l'encadrement sportif par le ministère chargé des sports d'une part et jouit d'un particularisme historique et culturel des professions de l'encadrement du ski et de l'alpinisme d'autre part.

Paradoxalement et pour des raisons peu explicables, le conseil supérieur des sports de montagne souffre d'un fonctionnement plus que chaotique. Il ne s'est pas réuni depuis près

Note particulière 4

de 15 ans ! Pour autant, deux commissions permanentes fonctionnent en lien avec le SNOSM (Système National d'Observation de la Sécurité en Montagne), créée en 1996 par les Ministères de l'intérieur (sécurité civile), de la défense (gendarmerie) et de la jeunesse et des sports :

- Une commission formation-emploi avec trois sections permanentes :
 - o ski de fond,
 - o ski alpin
 - o et alpinisme.
- Une commission d'information sécurité :
 - o organisation coordination des secours
 - o formation participation aux secours
 - o modalités et techniques
 - o prévention et information

Cette commission information sécurité relevant du CSSM a fait l'objet d'une restructuration par arrêté du 4 avril 2007.

Sa composition nouvelle fait une place plus importante aux élus des massifs.

Il y aurait lieu de se pencher sur la composition du conseil supérieur des sports de montagne, d'actualiser ses missions et son articulation avec le conseil national de la montagne et avec les comités de massif dans lesquels les représentants du sport français (CNOSF) ne siègent pas à qualité.

Code du sport et loi montagne

Les questions, y compris techniques, de certification des compétences professionnelles en matière d'encadrement et de formation, d'accessibilité de la montagne aux jeunes dépassent le strict cadre du ministre en charge des sports.

Si un pan important de la loi montagne vise au développement « économique » des sports de glisse, la finalité n'est qu'accessoirement sportive. Pour autant, la loi montagne est présente dans les textes du code du sport de manière directe et indirecte :

L'affichage direct

La notion de « zone de montagne » est reprise dans le corpus réglementaire en vue de définir de manière discriminante le champ des prérogatives professionnelles imparties aux titulaires des diplômes de la filière montagne.

Le règlement du BAPAAT (brevet d'aptitude professionnel d'assistant animateur technicien) , support technique escalade, (annexe V.1 de l'arrêté du 4 mars 1993) fait expressément référence aux dites zones : « Toutefois, hors des zones de montagne définies par la loi montagne, les titulaires du BAPAAT peuvent, dans le cas d'absence d'un breveté d'escalade, d'un aspirant guide ou d'un guide de haute montagne, sur des sites naturels tels que définis ci-dessus, exercer leur activité sur une paroi d'une hauteur inférieure à 25 mètres en procédant pour la descente par voie de sentier ou de moulinette. »

Plus récemment, la définition de l'alpinisme, de ses activités assimilées et de leurs territoires et sites de pratiques dans l'arrêté du 14 juin 2007, se réfère directement à la zone de montagne au titre de l'environnement spécifique : « Après avis de la commission de la

Note particulière 4

formation et de l'emploi du conseil supérieur des sports de montagne, le ministre chargé des sports arrête la liste des départements situés en zone de montagne conformément à la loi du 9 janvier 1985 susvisée dans lesquels existe un environnement montagnard pour la pratique de l'alpinisme, d'une part, et pour la pratique des activités assimilées à l'alpinisme, d'autre part, ainsi que les critères permettant de définir dans chacun de ces départements l'environnement montagnard. (art.2) »

L'affichage indirect

L'article 8 de la loi montagne pose que « les dispositions de portée générale sont adaptées, en tant que de besoin, à la spécificité de la montagne. Les dispositions relatives au développement économique, social et culturel et à la protection de la montagne sont en outre adaptées à la situation particulière de chaque massif ou partie de massif ».

Le principe préexiste dans le décret n°76-556 du 17 juin 1976 relatif à l'encadrement et à l'enseignement des sports de montagne, lequel constitue une adaptation du décret de 1972 qui créait la filière des BEES (Brevet d'Etat d'Educateur Sportif), au cas particulier des diplômes de ski et d'alpinisme.

La loi montagne a nourri le concept d'environnement spécifique développé dans le code du sport au titre des régimes de reconnaissance applicables aux ressortissants communautaires. La dérogation dite « article 14 de la directive 2005/306/CE » obtenue des services de la commission européenne en 2000 procède d'une démarche d'aménagement des mécanismes organisant la reconnaissance des qualifications communautaires de guide et de moniteur de ski.

Dans un chapitre différent directement inspiré de l'article 1^{er} de la loi montagne, les critères d'octroi de l'agrément des écoles de ski à l'effet de recevoir des stagiaires en situation prennent directement en compte, de manière dérogatoire, la logique d'aménagement du territoire et de revitalisation rurale (art. 10 de l'arrêté du 25 octobre 2004 modifié fixant les conditions d'obtention de la partie spécifique du brevet d'Etat d'éducateur sportif du premier degré, option ski alpin).

Plus largement le principe identitaire énoncé dans cet article est rappelé avec force par les organisations professionnelles des secteurs (syndicat des moniteurs du ski français, syndicat national des guides de montagne, syndication national des accompagnateurs en montagne) lesquels ont, au fil des décennies, réclamé et obtenu la reconnaissance d'un système de qualification sui generis. Il est du reste intéressant de remarquer que ce système a fréquemment impacté l'ensemble des autres filières d'éducateurs sportifs.

Les dispositions particulières au développement des pratiques

Le financement du ski nordique

L'article 81 de la loi permet aux communes et à leurs groupements d'instaurer une redevance pour l'accès aux pistes balisées et régulièrement damées et aux installations collectives destinées à favoriser la pratique du ski de fond. Le produit de cette redevance est affecté à l'entretien, l'extension des pistes et aux opérations tendant à assurer le développement et la promotion du ski de fond.

Note particulière 4

Cette redevance peut être perçue par les communes qui le demandent et pour leur compte, par une association départementale interdépartementale ou régionale.

La demande de diversification des activités nordiques sur des sites initialement dédiés à la pratique du ski de fond (raquette à neige, luge, chien de traîneaux, promenades à pied, snowkite -ski en planche à voile- ski joering) a modifié l'offre nordique.

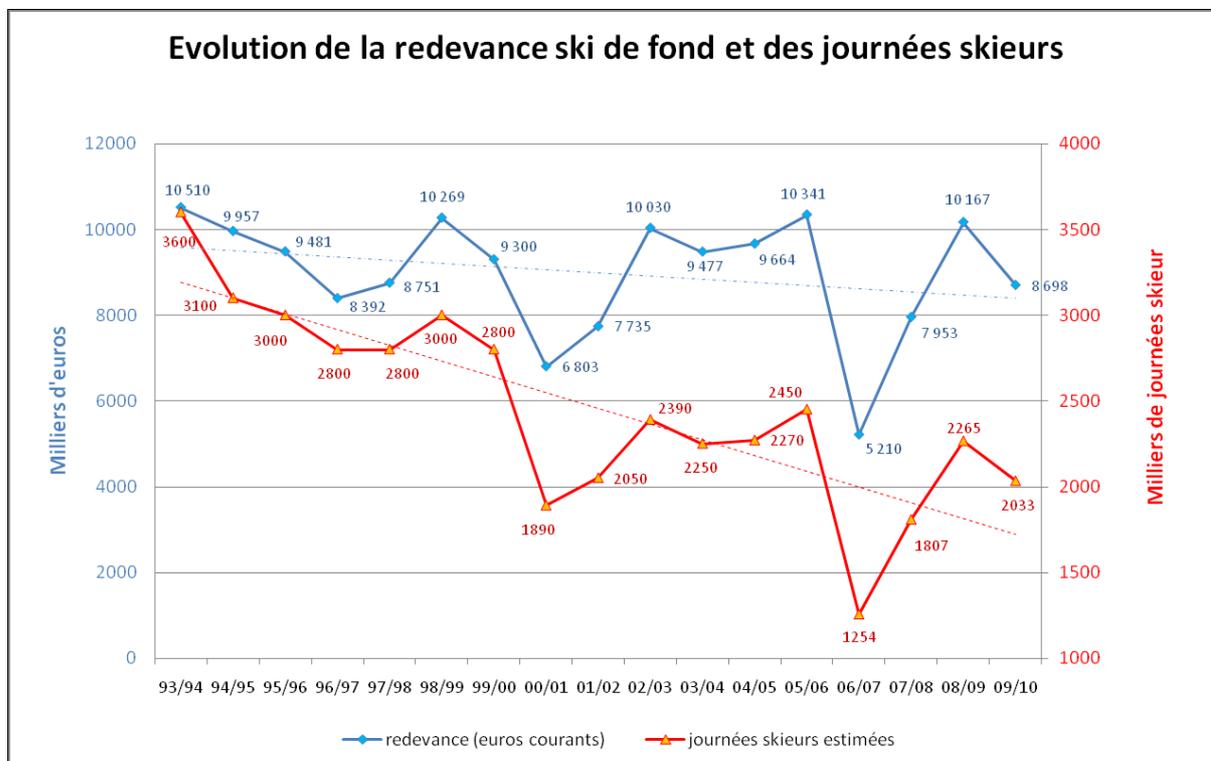
Une évolution législative a été rendue nécessaire et a été intégrée dans le code général des collectivités territoriales (articles L2333-81 et 82 de la loi 2006-437).

Ainsi, l'extension de la redevance a été rendue possible pour l'accès aux installations et aux services collectifs d'un site nordique dédié à la pratique du ski de fond et aux loisirs de neige non motorisés et autres que le ski alpin.

S'il est indéniable que l'instauration de cette redevance a permis un développement quantitatif et surtout qualitatif (de part les moyens mis en œuvre par les collectivités : création de pistes, entretien, damage, organisation de la sécurité), nous assistons à une érosion constante de l'activité depuis le début des années quatre-vingt-dix.

En effet, selon les chiffres donnés par ATOUT FRANCE dans son « bilan de la saison 2008-2009 », la courbe de la fréquentation moyenne est passée de 3.6 millions de journées skieurs à 2.3 millions, elle dépasse à peine les 2 millions pour 2009/2010.

Dans le même temps, le produit de la redevance est resté stable, environ 10 millions d'Euros, mais a baissé en 2009/2010 (8.7 millions).

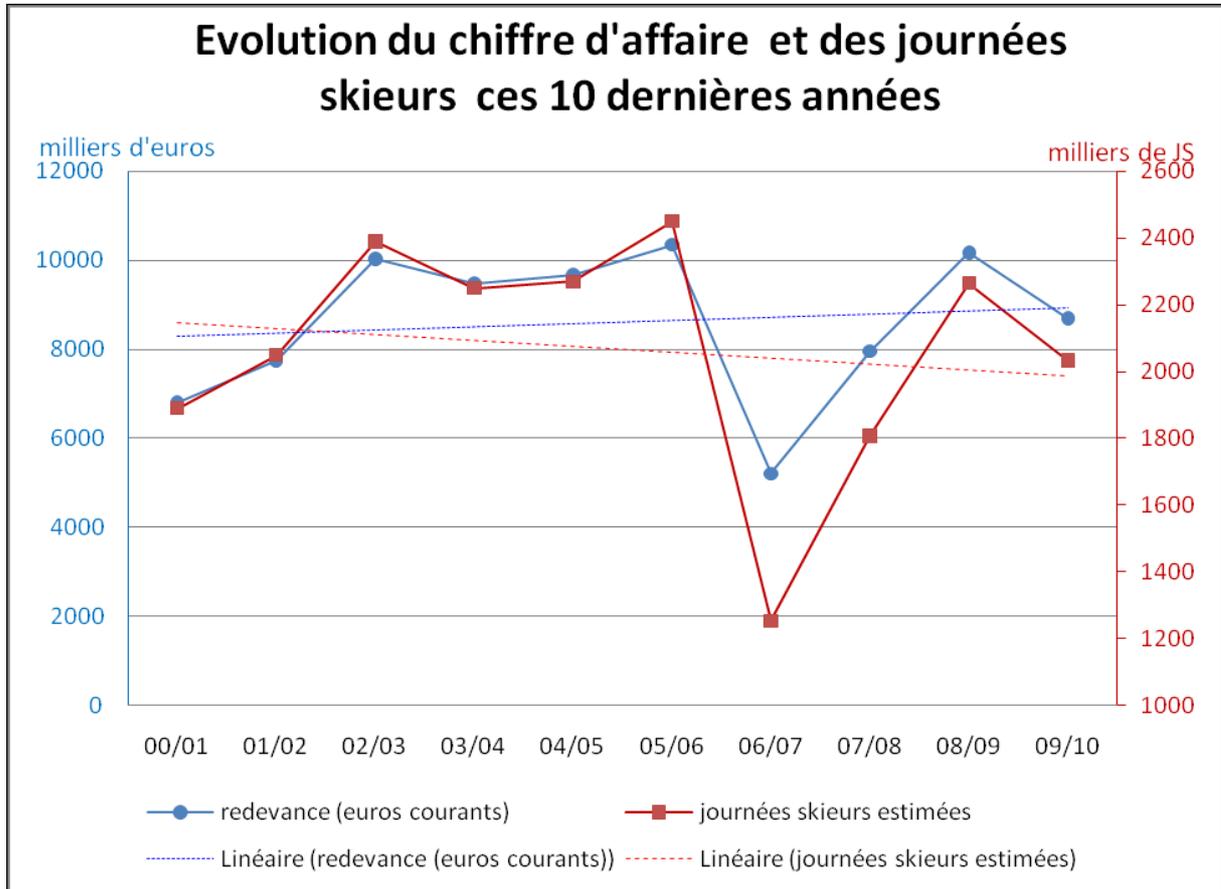


ATOUT France Bilan de la saison 2009-2010

Note particulière 4

Notons à ce propos que les sommes données par la DGLC pour cette même année sont beaucoup plus basses : 4 millions d'euros (3 millions pour les communes et 1 million pour les intercommunalité).

L'augmentation des tarifs, qui a donc été la solution largement employée par les gestionnaires pour limiter la baisse du chiffre d'affaires, présente désormais ses limites.



ATOUT France Bilan de la saison 2009-2010

Les tarifs sont voisins de 6,5 euros la demi-journée et semblent avoir atteints le seuil à ne pas franchir.

Se pose donc avec acuité la mise en œuvre des moyens (en-a-t-on la possibilité ?) pour enrayer le processus de baisse et redonner de l'attractivité à la pratique du ski de fond. C'est d'autant plus crucial que le taux de couverture des charges d'exploitation par la redevance est désormais de 90% en moyenne.

Les extensions de la redevance au ski nordique aux loisirs de neige non motorisés autre que le ski alpin ont certes permis de répondre à une demande mais sans pour autant permettre de contribuer à l'équilibre (certaines stations proposent des circuits raquettes à accès libre).

Il convient donc de conserver en l'état la redevance ski de fond, ce qui pour autant n'exonérera pas les responsables des pratiques nordiques (collectivités territoriales,

Note particulière 4

associations, opérateurs...) de conduire les réflexions nécessaires à un nouveau développement.

De ce point de vue, il serait utile de vérifier, au fil du temps, la pertinence des orientations du Conseil National du Nordique tant dans leurs applications que dans les résultats obtenus.

L'idée même de substituer au concept de « la piste de ski de fond », parfois encore considéré comme « ringard » ou trop sportif, celui de site nordique peut paraître séduisante.

En effet proposer une offre de produits touristiques et de loisirs sportifs qui répondent à des attentes ludiques, de bien-être et de nature, passer de la notion de piste à celle d'espaces, d'itinéraires, d'aires dédiées qui prennent en compte la diversité de la demande peut être de nature à gagner des adeptes en plus grand nombre, d'autant que le vieillissement de la population comme les problèmes de cohabitation des pratiques de publics jeunes (plus sportives) avec les publics plus âgés constituent des paramètres à prendre en compte plus spécifiquement.

De la contribution du ski alpin au développement local en montagne : la taxe sur les remontées mécaniques

La loi dispose dans ses articles 85 à 88 que les communes (ou leurs groupements) et les départements peuvent assujettir les entreprises, exploitant des engins de remontée mécanique, à une taxe sur les titres de transport payés par les usagers.

Cette taxe est plafonnée respectivement à 3 % (communes) et à 2 % (départements).

Le produit annuel de cette taxe est affecté :

- à des interventions favorisant le développement en montagne,
- aux dépenses d'équipement de services de promotion et de formation induites par le développement touristique en montagne y compris l'amélioration des accès routiers et ferroviaires,
- aux dépenses de développement d'un tourisme d'initiative locale en montagne,
- à des charges engagées par les clubs locaux de ski,
- au financement d'actions de prévention des accidents en montagne.

La loi 2005-157 du 23 janvier 2005 a étendu (article L 2333-52 du Code Général des Collectivités Territoriales) la destination de cette taxe aux travaux de protection contre l'érosion naturelle des sols, la protection des avalanches ou la défense des forêts contre les incendies qui incombent à la commune.

De par cette taxe, les 8 millions de pratiquants du ski alpin contribuent à hauteur de 45 millions d'euros dont 14 pour les départements selon les chiffres donnés par le DGCL au titre de 2008 – 50 millions selon le Syndicat National des Téléphériques de France.

Aucune étude à la connaissance de la mission ne permet, à ce jour, d'en connaître réellement son emploi (situation confirmée par la chambre des comptes de la région Rhône Alpes).

Note particulière 4

Directement liée au chiffre d'affaires, lui-même conditionné par les conditions climatiques et d'enneigement (la moyenne altitude notamment), elle est peu susceptible de progression significative.

Le syndicat National des Téléphériques de France estime, en effet, que les prix de forfait atteignent désormais un plafond difficilement dépassable.

Ces mêmes exploitants pourraient avoir une propension à revendiquer sa disparition comme moyen de compensation de l'évolution de leurs charges (coût de l'entretien du renouvellement des installations qui va croissant dès lors que les fabricants de remontées mécaniques se trouvent en situation de quasi monopole).

Eu égard à la situation actuelle, la question de l'affectation du produit de cette taxe peut se poser.

Doit on conforter la logique en vigueur déjà mise en œuvre dès 1953 – taxe Ravanel – (décret du 28 mai 1953) qui veut que la pratique du ski alpin contribue au développement, à l'entretien de la montagne dans quasiment tous les domaines ?

Doit on, au contraire, considérer que les communes et départements de montagne sont certes des territoires qui souffrent de handicaps (altitude, climat,...) compensés par des dispositions particulières (abondement de la DGF, crédits européens,...), mais qu'elles ont su tirer profit de cette pratique du ski, génératrice de richesses ?

Dans ce cas, on pourrait imaginer de centrer l'utilisation du produit de cette taxe sur un nombre de priorités limitées de nature à conforter voire améliorer la fréquentation comme, par exemple, la rénovation du parc locatif (lits froids) celle des équipements d'accueil des jeunes, clientèle de demain (voir infra) ou la modernisation des installations qui contribuent aux pratiques sportives.

Reste que dans ce cas des systèmes de solidarités sont à renforcer entre les stations d'altitude qui perçoivent le plus de taxe et celles de moyenne altitude où sont implantés généralement les équipements d'accueil des classes de neige et de centre de vacances, lieux de découverte du milieu montagnard et d'apprentissage de la pratique de ski.

Les secours

La loi montagne introduit deux dispositions particulières :

D'abord, celle qui confère aux Préfets, pour assurer le service public des secours, la possibilité de mettre en œuvre un plan d'urgence dès lors que les opérations de sauvetage nécessitent la conduite d'une action d'ensemble d'une certaine importance,

Ensuite, elle introduit une exception au principe général de gratuité des secours : les communes peuvent, par délibération, demander un remboursement aux victimes des frais engagés lors d'un accident lié à la pratique du ski alpin ou de fond.

L'article 54 de la loi 2002-276 relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 a étendu cette exception à toute activité sportive et de loisir.

Note particulière 4

Enfin, la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 a transféré les charges financières – opérations des secours – aux SDIS, celles-ci comprenant la prévention et l'évaluation des risques.

En pratique sur le domaine skiable – c'est-à-dire toutes les pistes accessibles par des remontées mécaniques – et donc également le hors piste et sur les pistes de fond, raquettes... balisées, la commune, si elle dispose d'un dispositif particulier de secours (y compris faisant appel à des entreprises privées) refacture les frais de secours aux victimes. Hors domaine « skiable », la gratuité des secours est la règle.

Ce principe est admis par tous ; il peut toutefois générer quelques aspects pervers comme la « sur assurance », mais mérite de rester en l'état.

Reste que des tensions persistent entre les intervenants sur le terrain, CRS, gendarmes, sapeurs pompiers voire guides de haute montagne au sujet de la répartition des missions, le commandement, etc...

L'exemple le plus significatif est celui des formations aux secours à Chamonix où 5 écoles sont en passe de cohabiter désormais.

↳ Le CNISAG – Centre National d'Instruction des Secours en montagne de la Gendarmerie,

↳ Le centre national d'entraînement qui forme les CRS,

↳ L'école militaire de haute montagne qui forme également aux secours,

↳ en cours d'étude, un projet de création d'un centre d'instruction spécialisé pour les sapeurs pompiers,

↳ l'ENSA (Ecole nationale de Ski et d'Alpinisme) au sein de laquelle viennent se former les guides de haute montagne provenant des quatre origines précédentes.

Est-il utopique de penser qu'en cette période de RGPP, la loi montagne puisse disposer d'une organisation des secours en montagne en référence aux secours maritimes par la création d'un corps ou organisme unique nourri par les compétences humaines issues de corps différents mais tous formés au sein d'une seule et même institution, l'ENSM, la nouvelle entité qui regroupera l'Ecole nationale de Ski et d'Alpinisme et le Centre National de Ski Nordique ?

Accessoirement aux questions de sécurité, chacun constate que l'article 76 de la loi repris dans le code de l'Environnement (L 342-30) qui interdit la dépose de passagers, à des fins de loisirs, par des aéronefs est imprécis et incomplet et régulièrement contourné, les sanctions étant, par ailleurs, de très faible importance (contravention de première classe soit 11 euros).

Seule la dépose est interdite, pas la reprise !

Cette question se pose avec acuité particulièrement dans le massif du Mont Blanc dès lors que nos voisins, Suisses et Italiens, n'interdisent pas cette pratique et que la ligne frontalière en haute montagne est peu repérable.

Par ailleurs, s'agissant toujours du Mont Blanc, les survols, de plus en plus fréquents, perturbent la qualité environnementale de ce site exceptionnel.

Note particulière 4

Il y aurait donc lieu d'apporter les précisions à la loi interdisant dépose et reprise et permettant aux autorités locales de prendre les mesures nécessaires à la limitation des survols.

CONCLUSION

Le bilan de la loi Montagne ne peut s'abstraire des grandes problématiques qui traversent les stations de montagne confrontées à la concurrence exacerbée des destinations touristiques et à la volatilité des clientèles, à la récession économique internationale, à la contraction des aides publiques nationales et européennes, aux changements climatiques et à un vieillissement de la population.

Les enjeux sont importants dès lors qu'ils impactent pour la seule filière des métiers sportifs de la montagne quelque 20 000 professionnels dont 16 000 pour le seul ski alpin, tous fortement ancrés dans la ruralité montagnarde.

Dans ces conditions et compte tenu de la part fortement « motrice » du tourisme sportif dans le développement été-hiver desdites stations, il y a lieu d'orienter les politiques publiques sur les seuls programmes potentiellement en mesure d'exercer un effet démultiplicateur et structurant.

De ce point de vue, il conviendrait d'apprécier avec mesure les éventuelles politiques dites de diversification comme palliatif à la stagnation voire la baisse de la clientèle particulièrement en zone de moyenne altitude.

Tout confirme (entretiens, rapports de la chambre des comptes) que l'activité est directement liée à la météo et à la qualité de l'enneigement.

C'est d'abord « du blanc » que les touristes veulent trouver en montagne. Les stations qui ont depuis longtemps mis en œuvre cette politique de diversification des équipements et activités ont, certes, donné plus de confort mais n'ont pas enregistré de résultats de nature à inverser les tendances observées.

La définition de tels programmes ne peut se faire que par la mise en synergie des instances et organes spécifiques à la montagne, le CSSM d'une part, le Conseil national de la montagne et ses comités de massif d'autre part, le premier étant en capacité d'assurer les fonctions de comité économique et social des « forces vives des sports de montagne » au profit du second.

La clé du succès réside aussi dans la mobilisation coordonnée des aides, de toutes les aides y compris celle du CNDS (Centre National du Développement du Sport), dont une part spécifique devrait être affectée à la mise en œuvre desdites politiques.

Parmi les pistes à investir à un double échelon national et territorial (mais il en est d'autres) :

↳ la promotion des sports de montagne et de la montagne en tant que milieu spécifique en direction des jeunes (qui sont les clients de demain), à l'interne des services de l'éducation nationale, mais également dans les accueils collectifs de mineurs. L'approche éducative au milieu montagnard s'ordonnera autour de valeurs fortes, bien être, sécurité-autonomie-responsabilisation, éducation à l'environnement montagnard et développement durable, sans oublier le dépassement de soi-même....

Note particulière 4

Il est inconcevable que de jeunes citadins domiciliés au pied des plus beaux massifs de l'hexagone ne pratiquent pas davantage de ski, la randonnée pédestre, l'escalade que les jeunes parisiens, londoniens ou bruxellois.

Des directives nationales relayées au plan local par les collectivités territoriales devraient impulser le mouvement pour s'extraire des logiques protectrices stérilisantes.

Complémentairement, il convient de remettre à l'ordre du jour :

↳ l'aide aux structures d'hébergement, généralement associatives, accueillant des classes vertes/de neige et des ACM (accueils collectifs de Mineurs). La fermeture d'un nombre toujours plus grand de centres d'accueil du fait de leur incapacité financière à faire face aux mises aux normes, la réduction de leur capacité d'accueil du fait de l'application stricte des réglementations jouent à rebours de l'accessibilité des jeunes publics à la montagne. De manière anecdotique certes, pointons ici la contradiction qui existe pour la fréquentation de refuges par les groupes de mineurs en accueils collectifs autorisée par le code du tourisme (article D 326.2) mais interdit partiellement par le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP (article RE F7).

↳ La facilitation des parcours professionnalisant intégrant la pluriactivité dans le cadre d'une offre de formation souple, modulaire, ouverte, accessible. De manière incidente, on insistera sur le fait que les diverses mesures de la loi Montagne relatives à la pluriactivité, également aux saisonniers, intéressent directement les métiers sportifs de la montagne car les professionnels de la montagne sont des pluriactifs par nature du fait de la saisonnalité de leur activité, une saisonnalité par ailleurs fortement campée sur le statut du travailleur indépendant, ce qui est aussi une spécificité... française fort peu compatible avec les régimes d'aide à la formation qui tendent à privilégier le statut de salarié. Sur ce point, le droit de la formation professionnelle devrait aussi évoluer.

Enfin, le défaut de données fiables sur les pratiques sportives de montagne, leurs évolutions, les besoins qu'elles génèrent en terme de qualification, d'offre de service, d'aménagement (sécuritaire) de l'espace, milite pour la mise en place d'un observatoire des sports.

Cet observatoire serait le pendant du Système national d'observation de la sécurité en montagne (SNOSM) lui aussi en cours d'évolution. Le SNOSM est au demeurant, l'exemple abouti d'une entreprise partenariale et solidaire des forces vives de la montagne. L'exemple peut être reproduit.

NOTE PARTICULIÈRE 5

La loi montagne et les unités touristiques nouvelles

La loi montagne et les unités touristiques nouvelles

Le principe de l'autorisation préalable des « unités touristiques nouvelles » a été instauré en 1977 par la directive montagne. Ce principe a été repris par la Loi montagne en 1985 mais sensiblement modifié : la décision restait de la compétence de l'État mais elle a été « déconcentrée » au niveau du massif et versée dans les attributions des préfets de massif ; ceux-ci, pour prendre leur décision, devaient s'appuyer sur l'avis d'une commission spécialisée, issue du Comité de massif. Les seuils financiers pour les équipements et les seuils de surface de construction à usage touristique devant donner lieu à une autorisation préalable ont été augmentés et la possibilité d'élaborer un plan pluri-annuel de développement touristique (PPDT) permettant de globaliser les autorisations d'un même site a été supprimée.

Le dispositif est encore en application en 2010 : il a subi cependant de nombreuses évolutions au fil des ans : augmentation des seuils financiers et de surface, déconcentration d'une partie des autorisations au niveau du département,....

1. L'évolution des pratiques d'aménagement depuis 1985

En 1977 et encore en 1985, les projets de développements des aménagements en montagne pour la pratique du ski alpin étaient nombreux et ambitieux : des projets de stations « intégrées », à créer de toute pièce dans des sites d'altitude, étaient dans les cartons et les stations existantes agrandissaient largement leur domaines skiables et leur capacités d'hébergement.

Trente ans plus tard, les stratégies ont évolué : des aléas d'enneigement ont mis en difficulté les stations les plus basses et les moins bien exposées, les autres s'équipant de moyens de production de neige de culture. La clientèle, face à des difficultés économiques est plus difficile dans ses choix d'hébergement, recherche plus de confort et de surface.

Certaines stations ont d'ores et déjà entamé la restructuration de l'immobilier en modifiant la surface des hébergements commercialisés et en s'efforçant de créer un caractère montagnard à des constructions qui s'identifiaient parfois davantage à des grands ensembles. Mais cet exercice est économiquement et techniquement complexe et très peu ont pu aboutir.

Enfin la fréquentation de la montagne en été marque le pas, tout au moins pour les sites équipés pour la pratique du ski, dont la présentation estivale est souvent dissuasive en raison précisément de l'impact des aménagements réalisés pour le ski.

Dans ce contexte, le filtre que constitue la procédure UTN n'est plus approprié : il n'a plus à arrêter des projets excessifs qui, en tout état de cause, n'ont plus la solvabilité nécessaire à leur réalisation et la fonction pédagogique des débats autour de l'instruction des dossiers ne peut plus s'opérer.

2. L'instruction des dossiers d'autorisations d'UTN :

La mission a également constaté une évolution négative de la technicité des services instructeurs de l'État : si la compétence des agents n'est pas en cause, la chaîne constituée par les services, du plus près des élus locaux (DDE, RTM) à ceux placés auprès du préfet de région

Note particulière 5

(SGAR, Diren) auxquels s'ajoutait le SEATM, service spécialisé sur le tourisme de sports d'hiver, a été considérablement réduite et fractionnée : ne subsiste plus que les DDT, le SGAR et les DREAL sans capacité de synthèse ni pratique de l'aménagement touristique. L'instruction des dossiers reste assurée au mieux mais les avis tranchés et motivés adoptés par les représentants de l'État au cours de la première décennie d'application de la Loi, ont laissé la place à des avis moins incisifs, hormis sur la question de la protection des paysages ou des biotopes, celle-ci étant souvent réduite à un arbitrage entre le oui ou le non.. ?

Des difficultés d'application semblent également le fait de nombreux dossiers : difficultés sur la prise en compte du cumul des opérations (sur quelle période, quelle limite géographique, avec quelles informations), ambiguïtés pour la qualification d'équipements touristiques, application difficile de la caducité des autorisations. Si ces cas litigieux sont généralement réglés au bénéfice des demandeurs, ils représentent cependant une fragilité indéniable de la valeur juridique des actes et autorisations délivrées.

En outre, l'application des procédures d'autorisation normales (permis de construire, d'aménager, étude d'impact,...) à posteriori de la procédure UTN, sur des dossiers qui ont été complétés, n'est pas compris par les demandeurs et il est alors très difficile politiquement d'émettre des réserves à la suite d'un avis UTN positif. ??

3. Propositions de la mission

Compte-tenu de ces observations et des témoignages reçus, la mission estime que cette procédure d'exception n'a plus lieu d'être maintenue en l'état: elle n'a plus d'effet de régulation pour un marché qui s'est ré-orienté et ne permet plus d'éclairer les collectivités dans leur choix, faute d'une ingénierie globale de l'aménagement touristique au sein des services de l'Etat.

La mission propose ainsi que les projets les plus restreints qui sont actuellement du ressort du préfet de département, ne fassent plus l'objet de procédure particulière mais soient instruits, avec la vigilance nécessaire en ce qui concerne la protection de l'environnement et des espaces agricoles, selon le droit commun des codes de l'urbanisme et de l'environnement. Pour les projets plus importants, examinés actuellement au niveau du massif, ils ne devraient plus être l'objet d'examen isolés mais être traités dans le cadre d'un programme d'ensemble dont la validation par le Préfet coordonateur du massif permettrait l'autorisation ultérieure de chacune des opérations. L'évolution des pratiques touristiques, pendant l'hiver comme pendant les autres saisons, montre une fréquentation et des consommations qui se distribuent sur un pays ou une vallée et non plus sur une seule station ou commune. Les dispositions en vigueur concernant la validation des SCOT¹ en zone de montagne, pourraient être le cadre d'une telle pratique, à législation constante : dans cette hypothèse, les SCOT devraient préciser des objectifs quantitatifs pour les développements à venir (superficie à construire et nombre de lits) et les espaces naturels impactés par les pratiques sportives. Et pour les préfets et les comités de massif, il conviendrait de préciser leur mandat pour un tel examen. ???

¹ La mise en œuvre de ces dispositions est aujourd'hui marginale, les dossiers de SCOT présentés aux comités de massif d'après les renseignements recueillis par la mission n'ont pas dépassé deux ou trois dossiers et les commissions comme les représentants de l'État n'ont su répondre face à des dossiers qui ne traitaient pas explicitement de l'aménagement touristique.

Note particulière 5

En tout état de cause, il est apparu à la mission souhaitable de restaurer une expertise globale des aménagements et de la gestion touristique auprès des préfets de massif : cela représente en tout de son point de vue de l'ordre d'une douzaine de généralistes et de spécialistes de l'économie touristique en montagne qui à partir de leur expérience croisée pourraient apporter leurs analyses des dossiers soumis à autorisation aux Préfets de massif et à leurs services.

Annexe à la note particulière sur les UTN

Note DREAL Midi-Pyrénées au Préfet des Hautes Pyrénées en vue d'un entretien sur le sujet en juin 2009

« En 13 ans et demi, dans le département des Hautes Pyrénées ont été déposés au total 12 dossiers dont 11 déjà instruits, 9 ayant fait l'objet d'un avis favorable et d'une autorisation générale, 2 d'un avis et d'une autorisation partiellement favorable. La plupart des avis portant sur des travaux de remontées mécaniques ont été suivis de réalisation, mais trois seulement des UTN ont eu les moyens financiers de réaliser les travaux autorisés, cinq n'ont réalisé que partiellement les travaux autorisés, et une UTN n'a pas été suivie du tout de travaux suite à un recours, mais est en voie de réalisation pour 2010. Les UTN prévoyant de lourds travaux immobiliers n'ont pas été suivies d'effet suite à recours. Enfin il convient de noter que, confrontées à la période de récession économique, et à une opposition croissante à des projets contraires en plusieurs points à la circulaire de janvier 2008 relative aux unités touristiques nouvelles en montagne, portant notamment sur le caractère non social et non durable de l'économie qui les porte, deux autorisations risquent de devenir caduques si elles ne sont pas suivies d'engagement avant avril 2010 et avril 2011.

En conséquence, le département des Hautes Pyrénées, le plus dynamique devant les quatre autres départements du massif pyrénéen en matière de création d'UTN depuis 15 ans, est aussi le plus vulnérable de par des équipements frappés d'obsolescence économique ; en période de moindre enneigement, il présentera le plus grand nombre de m2 de friches de l'industrie du tourisme, friches qui menacent déjà des stations comme Val Louron, en dépit des excellentes conditions d'enneigement de l'hiver 2009/2010. »

NOTE PARTICULIÈRE 6

Les transports publics en zone de montagne

Les transports publics en zone de montagne

La question de l'organisation des transports n'est pas prise en compte dans la loi montagne à l'exception du cas particulier des équipements de remontées mécaniques pour la création desquels une procédure particulière est prévue dans le cadre des UTN.

Pour ce qui est des autres modes de transports publics, ce sont les réglementations nationales qui s'appliquent tant pour ce qui concerne le périmètre de ces transports que les organisateurs des services de transport.

Par sa configuration géographique et topographique particulière, par l'implantation d'une urbanisation en fond de vallée ou dans des stations de sports d'hiver intégrées sur les sommets, l'organisation des transports publics entre ces différents pôles pose problème et la réglementation qui a cours dans les zones urbaines ou les territoires de plaine ne permet pas d'assurer un service efficace sans générer des coûts supplémentaires ou sans que des dérogations à la loi soient nécessaires.

Tout d'abord l'Autorité Organisatrice des Transports (AOT) de plein droit, pour les services réguliers de transport public est normalement le Conseil Général pour ce qui concerne le département à l'exclusion des liaisons d'intérêt régional ou national (art.29 loi LOTI du 30 décembre 1982).

Celui-ci exerce sa compétence sur son territoire et organise les transports publics.

Il peut déléguer cette compétence à une commune ou un groupement de communes qui a alors en charge l'organisation d'un service public de transport régulier ou à la demande.

Si une commune ou un groupement de communes s'est doté d'un périmètre de transport urbain, après les consultations nécessaires du Conseil Général, le préfet constate le caractère urbain du PTU et prend l'arrêté correspondant. La commune ou le groupement de commune organise alors les transports publics sur son périmètre et devient autorité organisatrice de transports urbains. Mais le préfet peut refuser cette constatation et donc le PTU, si le caractère urbain du périmètre n'est pas réel ou s'il y a trop de discontinuité entre les zones urbanisées.

La procédure est différente dans le cas des communautés d'agglomération et les communautés urbaines, qui n'ont pas de démarche particulière à accomplir.

Les conséquences de la création d'un PTU sont diverses.

Tout d'abord la commune ou la communauté de commune (prenons ce cas, le plus fréquent en zone de montagne) est autorité organisatrice de transports urbains (AOTU) et peut donc décider des services de transports publics à créer, modifier ou supprimer sur son périmètre. Elle choisit le mode d'exploitation de ce service et en contrôle l'exécution.

L'AOT responsable des transports routiers non urbains ne peut intervenir pour créer ou modifier des dessertes locales dans le PTU sans l'accord de l'AOTU.

Un PTU regroupant plus de 10 000 habitants permet d'assujettir les employeurs de +9 salariés au paiement du versement transport.

Les matériels utilisés à l'intérieur d'un PTU sont spécifiques (autobus, transport de passagers debout). En dehors des PTU, seuls les autocars peuvent circuler.

Les transports réguliers sont des services offerts à la place avec itinéraires, points d'arrêt, horaires, fréquences, tarifs fixés à l'avance.

En montagne, en raison de la configuration urbaine et du regroupement de communes selon les vallées, deux questions se posent :

Note particulière 6

- celle de la définition d'un PTU en raison de l'étalement des espaces urbanisés sur une intercommunalité ou à fortiori sur une commune avec le bourg dans la vallée et une station de sports d'hiver au sommet. La continuité d'urbanisation nécessaire pour créer un PTU est rarement réalisée. Il en résulte donc que hors les remontées mécaniques les liaisons entre quartiers de la commune ne peuvent avoir lieu que par délégation de l'AOT de droit (Conseil Général) si la commune veut les organiser.
- Celle du matériel utilisé. Dès lors qu'il n'y a pas possibilité de créer un PTU ? le transport régulier interurbain n'est possible qu'avec des autocars, empêchant la mise en place de navettes avec passagers debout, ce qui est le cas le plus fréquent dans l'organisation de navettes hivernales station-vallée.

Enfin la faiblesse du nombre d'habitants permanents (Les touristes ne sont pas pris en compte) ne permet pas le plus souvent d'atteindre le seuil des 10 000 habitants pour permettre aux communes de percevoir le versement transport.

La loi SRU de 2000 a cependant prévu la possibilité d'une coopération entre AOT sous la forme d'un syndicat mixte qui se substitue à ses membres et permet d'organiser les transports urbains et non urbains dans un bassin de vie ou d'emploi plus vaste qu'un PTU .

Il ne peut regrouper que des AOT et se constitue sur la base du volontariat de ses membres et sa règle de fonctionnement est l'unanimité.

Le syndicat définit son périmètre de compétences, dont trois compétences obligatoires :

- la coordination des services organisés par les membres
- la mise en place d'un système d'information à l'intention des usagers,
- la création d'une tarification coordonnée et de titres de transport uniques.

Mais le syndicat mixte peut aussi exercer des compétences facultatives en lieu et place de ses membres pour l'organisation de services publics réguliers ou de services à la demande et pour la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport.

La loi Grenelle II a également introduit des modifications visant à favoriser le dispositif de la loi LOTI et de la loi SRU en permettant :

- la possibilité de percevoir le versement transport pour les communes touristiques inférieures à 10000 habitants et en majorant le taux de ce versement de 0,2% si elles ont plus de 10 000 habitants (hors Ile de France) ;
- une amélioration de la gouvernance des AOT par un renforcement des coopérations et la coordination des AOT urbaines et périurbaines lorsqu'elles ont plus de 100 000 habitants en permettant plusieurs périmètres de transport urbain ;
- l'adhésion possible à un syndicat mixte de transport SRU.

Cependant, ces dispositions, sauf pour le versement transport dans les communes touristiques, ne règle pas vraiment la question du transport saisonnier à laquelle sont très souvent confrontées les communes de montagne, ni la question de l'organisation de transports urbains entre le bas et le haut de la vallée en raison de la discontinuité de l'urbanisation, ce qui conduit souvent ces communes, en période de haute saison touristique, à mettre en place des systèmes de navette qui, très souvent, soient débordent du périmètre PTU lorsqu'il existe, soit utilisent des matériels qui ne sont pas en conformité avec la réglementation, lorsqu'il s'agit de rejoindre deux pôles urbanisés séparés par un espace non urbanisé où s'applique la réglementation du transport interurbain avec un matériel spécifique.

NOTE PARTICULIÈRE 7

Loi montagne et environnement

Loi montagne et environnement

Votée juste après les premières lois de décentralisation, la Loi Montagne de janvier 1985 est souvent reconnue comme la première loi de développement durable, en ce sens qu'elle traite autant de protection de l'environnement (Titres IV et V) que de développement économique et social (Titre III).

Comme les lois Grenelle 1 et 2, elle a par ailleurs été votée à l'unanimité.

1. La loi montagne et l'environnement : une distanciation paradoxale

Pourtant, malgré ce désir d'intégration souhaité au départ par le législateur, il s'avère que les relations entre les acteurs socio-économiques de la montagne (élus et socio-professionnels) et ceux de l'environnement (associations et administration de l'environnement) sont loin de toujours converger, au-delà du discours convenu, et reconnu par tous, que le patrimoine naturel et culturel et ses paysages constituent un des principaux atouts des territoires montagnards – et que la montagne française est relativement préservée.

Les raisons de cette distanciation en sont connues et se réfèrent d'abord à des contentieux locaux -au sens commun comme au sens juridique- anciens ou plus récents : l'« affaire » de la Vanoise, les microcentrales, Natura 2000, les prédateurs, les zones à risques, pour n'en citer que les plus emblématiques, et qui ont laissé, et laissent encore, des traces profondes.

Elles se réfèrent aussi à la réalité physique¹ : en 1996, 89% de la surface du territoire national couverte par une protection forte (parcs nationaux et réserves naturelles) se situait en zone de montagne ; 30% de la superficie montagnarde était protégée contre 12% en moyenne nationale, ce qui explique en grande partie le sentiment, maintes fois ressenti et exprimé aux missionnaires, de « dépossession territoriale » liée à l'environnement et à son accumulation de réglementations -quelque justifiées soient-elles, chacune prise isolément.

D'autre part, la loi Montagne -et ses compléments législatifs, notamment la LDTR- comprend en définitive peu de dispositions directes concernant l'environnement, au sens des compétences traditionnelles des Ministères chargés de l'environnement -et précédant l'actuel MEEDDM- : eau, pollutions et déchets, biodiversité, risques. Seuls, les Parcs (PN et PNR) sont cités comme pouvant s'associer aux politiques de la montagne. Le Titre IV traite de la protection sous l'angle de la maîtrise des aménagements, notamment touristiques : continuité de l'urbanisation, rives des plans d'eau, prescriptions particulières de massif, UTN, risques, ce qui dès lors la rapproche plus du développement durable. Les questions environnementales « nouvelles » depuis 25 ans (climat, sécurité, prédateurs, usages de l'eau, réseaux écologiques) ne sont que peu abordées, y compris dans la LDTR. L'énergie et notamment les énergies renouvelables sont peu présentes.

Enfin, les principaux textes législatifs environnementaux ont été pris avant (parcs nationaux en 1960, eau en 1964, protection de la nature en 1976) ou/et distinctement à la loi montagne (loi Barnier en 1995, loi sur les risques en 2003, parcs nationaux en 2006, et plus récemment Grenelle 1 et 2, notamment).

¹ Rapport d'information du Sénat et de l'Assemblée nationale pour dresser un bilan de la politique de la montagne – octobre 2002.

Note particulière 7

Divergences et conflits d'intérêt locaux, d'un côté, déficit de réciprocité des textes nationaux de l'autre -à l'exception de la LDTR- ont progressivement altéré le consensus qui s'était formé au moment du vote de la loi, même s'il existe encore, globalement et politiquement.

A l'heure de l'intégration de l'environnement dans le développement durable, symbolisé par le grand ministère de l'Ecologie, on ne peut que regretter cette distanciation paradoxale et chercher à l'atténuer.

2. La loi montagne et l'environnement : une solidarité à renforcer

La loi montagne a reconnu la pertinence juridique des territoires de montagne et de leurs spécificités. Elle a institué à leur endroit un certain devoir collectif de solidarité, à travers une gouvernance partagée (les Comités de massifs), des instruments mis en place par l'Etat et des aides publiques.

Les conventions interrégionales de massif et les programmes européens opérationnels constituent les premiers outils de cette solidarité entre l'UE, l'Etat, les Régions et les acteurs de la montagne.

Plus spécifiquement au niveau de l'environnement pris au sens large, cette solidarité s'exerce, mais de façon contrastée selon les thématiques :

- ◆ en matière d'agriculture et de pastoralisme, des instruments de solidarité ont été créés : ICHN, aides à l'installation et à la modernisation, PHAE, labels...;
- ◆ en matière de ressource en eau, la solidarité s'exerce dans le cadre normalisé des bassins et des lois successives sur l'eau ;
- ◆ en ce qui concerne la forêt, par la politique de l'ONF, des communes forestières et des organismes nationaux de recherche ;
- ◆ pour les risques naturels, au travers du service RTM et du Cemagref, des mesures contre l'incendie et de l'élaboration des PPR... ;
- ◆ pour la santé, dans le cadre des politiques sanitaires territorialisées ;
- ◆ pour l'énergie, au travers des implications locales de la politique énergétique nationale ;
- ◆ pour le climat, même s'il est difficile d'avoir une approche territoriale en la matière, au travers du plan national d'adaptation en préparation.

Même si certaines de ces actions sont jugées insuffisantes par certains, notamment en termes de moyens humains et budgétaires, elles constituent la base solide, et consensuelle dans leurs orientations, de cette solidarité.

C'est en fait la gestion des espaces naturels et culturels, de la biodiversité et des paysages, et leurs interactions avec le développement touristique, qui pose et repose la question de cette solidarité et crée les tensions les plus vives. C'est sur ce point que les marges de progrès doivent être trouvées pour faire mieux converger aménagement de la montagne et environnement.

En complément des textes sur les parcs naturels régionaux -créés de fait avant la loi montagne, et consolidés juridiquement au fil des ans-, la loi du 14 avril 2006 sur les parcs nationaux constitue le texte témoin de cette nécessaire convergence.

Note particulière 7

Si les anciennes zones centrales -devenues cœurs de parc-, ne semblent pas poser de problèmes conflictuels, alors que la protection y est maximale et que l'Etat y détiendra l'essentiel du pouvoir de décision, c'est dans les anciennes zones périphériques -devenues zones de « libre » adhésion- que le législateur a voulu poser les conditions de ce rapprochement : les communes qui souhaitent y être intégrées devront alors souscrire à la "charte" du parc, plan de préservation et d'aménagement, décrivant aussi bien les mesures de protection prévues pour la zone centrale que les aménagements en périphérie. Dans cette dernière zone, le développement économique devra rester compatible avec la préservation de l'environnement comme dans les parcs naturels régionaux.

L'examen de l'élaboration actuelle des chartes dans les parcs nationaux de montagne et les débats en cours témoignent du caractère sensible, et pour l'instant incertain, de l'adhésion des communes. Il est clair que si elles ne trouvent pas « intérêt(s) » à adhérer, dans le cadre de « contreparties » à définir pour leur développement territorial à ce que la plupart considèrent comme une « extension » de fait des limites des anciens parcs, l'ensemble des acteurs de ces territoires, à commencer par l'Etat, auront échoué dans la recherche de cette convergence, et que cet échec sera durable.

Il est donc essentiel que, parallèlement aux suites spécifiques données à ce bilan de la loi montagne, un suivi étroit de l'élaboration de ces chartes soit effectué en partenariat entre l'Etat, les Parcs, les collectivités territoriales concernées et l'établissement public PNF. Leur aboutissement partenarial pourra servir d'exemple à de nombreux autres espaces patrimoniaux de montagne.

3. La loi montagne et l'environnement : trois vecteurs de nouveaux liens

Au vu des entretiens réalisés au cours de cette mission et de bien d'autres, et de nombreux ouvrages et colloques traitant de cette problématique, il semble que trois vecteurs de rapprochement, cohérents avec l'esprit initial de la loi, pourraient constituer le cahier des charges de ce suivi :

- ◆ une meilleure information des acteurs locaux sur les réglementations liées à l'environnement et leurs effets, permettant de poursuivre, ou reprendre, un dialogue d'autant plus nécessaire que la sauvegarde et la valorisation de leur patrimoine commun est reconnu par tous les acteurs. Les Comités de massifs constituent les lieux privilégiés de cette information réciproque et devraient mieux jouer un rôle d'« amortisseur » des tensions, notamment à travers leurs Commissions permanentes et leurs Commissions UTN.
- ◆ une gestion conventionnelle des espaces, et notamment des zones de libre adhésion, au travers des nombreux instruments existants : contrats de gestion des pratiques agricoles et pastorales, contrats d'objectifs Natura 2000, conventions de massifs et programmes opérationnels, partenariats avec les Départements, les associations et des entreprises ou mécènes privés, etc ;
- ◆ des moyens humains et budgétaires adaptés, et souhaités revalorisés, pouvant constituer le « juste retour » des ressources environnementales offertes à tous par les espaces et les acteurs de la montagne : meilleure valorisation des productions, nouveaux débouchés, « compensation » des services rendus à l'environnement, réaffectation de taxes et impôts, contribution de l'activité touristique à l'entretien des espaces dont elle profite, fonds spécifiques, mécénat dédié...tous moyens, aussi justifiés soient-ils, devant bien entendu préalablement être évalués.