

N° 635

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 juillet 2020

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur l'application de la loi Montagne II,

Par M. Cyril PELLEVAL,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Hervé Maurey, *président* ; MM. Claude Bérít-Débat, Patrick Chaize, Ronan Dantec, Alain Fouché, Guillaume Gontard, Didier Mandelli, Frédéric Marchand, Mme Nelly Tocqueville, M. Michel Vaspart, *vice-présidents* ; Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrac, MM. Jean-François Longeot, Cyril Pellevat, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Jérôme Bignon, Joël Bigot, Jean-Marc Boyer, Stéphane Cardenes, Mme Françoise Cartron, MM. Guillaume Chevrollier, Jean-Pierre Corbisez, Michel Dagbert, Michel Dennemont, Mme Martine Filleul, MM. Hervé Gillé, Jordi Ginesta, Éric Gold, Mme Christine Herzog, MM. Jean-Michel Houllegatte, Benoît Huré, Olivier Jacquin, Mme Christine Lanfranchi Dorgal, MM. Olivier Léonhardt, Jean-Claude Luche, Pascal Martin, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolaÿ, Jean-Jacques Panunzi, Philippe Pemezec, Mme Évelyne Perrot, M. Rémy Pointereau, Mme Angèle Prévaille, MM. Jean-Paul Prince, Christophe Priou, Mmes Françoise Ramond, Esther Sittler, Nadia Sollogoub, Michèle Vullien.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
VERS UNE MONTAGNE DES « 4 SAISONS »	13
I. LA LOI « MONTAGNE II » DE 2016 : UN TEXTE CONSTRUIT DANS UN ESPRIT D'OUVERTURE AU PARLEMENT ET AUJOURD'HUI APPLICABLE À 80 %.....	13
II. TROIS AXES DE RECOMMANDATIONS POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES DE MONTAGNE	21
A. POURSUIVRE L'ADAPTATION DES NORMES ET DES SERVICES ESSENTIELS À LA POPULATION AUX SPÉCIFICITÉS DES TERRITOIRES DE MONTAGNE.....	21
B. ASSURER LE MAINTIEN ET LE DÉVELOPPEMENT DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES EN ZONES DE MONTAGNE.....	25
C. ACCOMPAGNER LES TERRITOIRES DE MONTAGNE DANS L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE.....	31
TRAVAUX EN COMMISSION	35
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	43
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	45

L'ESSENTIEL

La loi « Montagne II » de 2016, qui avait suscité de fortes attentes, est aujourd'hui applicable à 80 %. Si elle a permis **des avancées** pour les territoires de montagne, **beaucoup reste à faire**, en particulier sur le volet de la **différenciation territoriale** et de **l'adaptation au changement climatique**, qui s'impose comme un défi majeur pour le développement économique durable de la montagne. En outre, la fermeture anticipée des stations de ski à partir du 14 mars dernier, du fait de la **crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19**, a éprouvé les territoires de montagne et l'ampleur des conséquences économiques n'est pas connue à ce jour.

C'est le principal constat dressé dans ce rapport, adopté par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable le 15 juillet 2020, à l'issue d'un cycle d'auditions réalisé par Cyril Pellevat dans le cadre du groupe d'études « Développement économique de la montagne »¹ entre novembre 2019 et mars 2020². Sans rechercher l'exhaustivité, compte tenu de la très grande diversité des sujets abordés par les lois Montagne de 1985 et 2016 ainsi que du caractère récent de certains dispositifs pris pour leur application, ce rapport vise à **dresser des perspectives** pour la politique de la montagne. La commission considère que **le temps d'un « acte III » de la loi Montagne n'est pas encore venu et affirme trois priorités déclinées en 3 axes de recommandations**, dont certaines pourraient trouver une traduction législative dans le cadre du projet de loi « 3 D » - décentralisation, différenciation et déconcentration :

- Axe 1 : poursuivre l'adaptation des normes et des services essentiels à la population aux spécificités des territoires de montagne ;
- Axe 2 : assurer le maintien et le développement des activités économiques en zones de montagne ;
- Axe 3 : accompagner les territoires de montagne dans l'adaptation au changement climatique.

¹ Voir liste des membres du groupe d'études.

² Le rapporteur a mené une dizaine d'auditions au sein du groupe d'études « Développement économique de la montagne » pour échanger avec les principaux acteurs de la montagne sur l'application de la loi de 2016 afin de cerner leurs préoccupations : association nationale des maires des stations de montagne (ANMSM), syndicat national des moniteurs du ski français (SNMSF), association nationale des élus de montagne (ANEM), service numérique de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL), Atout France, Fédération française des télécoms (FFT), direction générale de l'enseignement scolaire du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (DGESCO), domaines skiables de France (DSF), syndicat interprofessionnel de la montagne (SIM). Des contributions écrites ont été sollicitées en complément : Chambres d'agriculture, personnalités qualifiées, Union nationale pour la promotion de la location de vacances (UNPLV).

**AXE 1 – POURSUIVRE L'ADAPTATION DES NORMES ET DES SERVICES ESSENTIELS
À LA POPULATION AUX SPÉCIFICITÉS DES TERRITOIRES DE MONTAGNE**

L'adaptation des normes et des services essentiels à la population (éducation, santé, transports, numérique) aux spécificités des territoires de montagne était l'un des grands objectifs des lois Montagne I et II. Des ajustements peuvent être envisagés, notamment dans le cadre de l'examen prochain du projet de loi « 3 D ».

- **Proposition 1 : donner toute sa substance à l'article 8 de la loi de 1985 en renforçant les liens entre le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) d'une part et le Conseil national de la Montagne (CNM) et les comités de massif d'autre part pour mieux évaluer et adapter la législation et la réglementation nationales aux territoires de montagne et envisager des expérimentations spécifiques à la montagne dans le cadre des prochains textes portant sur l'organisation territoriale de la République.**

De l'avis des personnes entendues par le rapporteur, l'objectif de différenciation territoriale et d'adaptation des normes aux spécificités des territoires de montagne n'est pas atteint à ce jour. L'enjeu est d'adapter, y compris au stade de leur conception, les normes législatives et réglementaires envisagées pour un secteur à la spécificité des territoires de montagne ou à la situation particulière de chaque massif ou partie de massif¹.

- **Proposition 2 : mieux concilier l'application conjointe des lois « Montagne » et « Littoral » en constituant une instance dédiée au sein du CNM².**
- **Proposition 3 : assouplir le cadre d'exercice de la compétence eau et assainissement pour les communes de montagne¹, en leur permettant de conserver ou de retrouver cette compétence au-delà du 1^{er} janvier 2026.**

¹ La création d'un programme « Ruralités – Montagne » au sein de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) apparaît comme un signal positif. En outre, l'article 10 de la loi Montagne II avait déjà modifié l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) en prévoyant que le Conseil national d'évaluation des normes pouvait être saisi d'une demande d'évaluation de normes réglementaires en vigueur applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics par le président de la commission permanente du Conseil national de la montagne. Cette faculté semble cependant trop restrictive : elle ne vise pas explicitement des demandes d'avis sur des propositions d'adaptation de dispositions réglementaires aux spécificités des territoires de montagne et ne vise pas les normes de niveau législatif. Surtout, la saisine du CNEN n'est pour l'heure ouverte qu'au Conseil national de la montagne, et non aux comités de massif. Une modification de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales doit donc être envisagée.

² Le rapporteur propose de modifier l'article 6 de la loi « Montagne » relatif au Conseil national de la montagne (CNM) pour prévoir la création d'une instance chargée d'émettre des propositions visant à concilier les dispositions de portée générale et d'application spécifiques des lois « Montagne » et « Littoral ». Cette proposition reprend et adapte la proposition n° 124 de l'Agenda rural (« constituer un groupe de travail pour concilier l'application des lois Montagne et Littoral sur les mêmes territoires »), qui avait dressé les mêmes constats au sujet d'une application conflictuelle des dispositions de ces deux lois. En plaçant cette instance auprès du CNM, cette proposition vise à garantir une bonne association des élus à la conciliation entre ces deux grandes lois sectorielles et un traitement concret des problématiques rencontrées dans les territoires de montagne.

- **Proposition 4 : renforcer la dimension territoriale de la politique de santé pour lutter contre la désertification médicale²**, en associant mieux les élus à la gouvernance des agences régionales de santé (ARS), en créant des délégations territoriales des ARS par massif, en favorisant les stages en pratique ambulatoire en zones de montagne, en favorisant la création de maisons de santé à l'échelle territoriale pertinente et en garantissant le maintien d'une offre hospitalière de qualité et adaptée aux spécificités de la montagne.
- **Proposition 5 : améliorer la couverture numérique des territoires de montagne.**

Dans le prolongement de la position de la commission, le rapporteur appelle d'une part à **accroître de 600 millions d'euros les moyens du « guichet » France très haut débit** pour garantir la couverture intégrale des territoires de montagne en fibre optique d'ici 2025 et d'autre part, à **maintenir la pression de l'État et du régulateur sur les opérateurs** pour assurer le respect des engagements pris dans le cadre du *New Deal* mobile, visant notamment à résorber les zones blanches en territoires de montagne³.

AXE 2 – ASSURER LE MAINTIEN ET LE DÉVELOPPEMENT DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES EN ZONES DE MONTAGNE

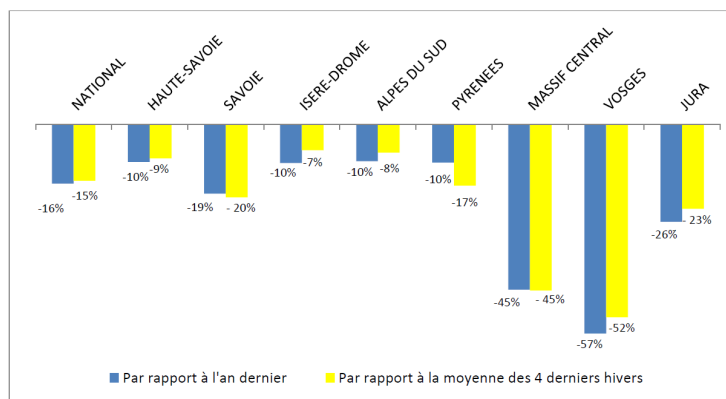
Les conséquences de la crise du Covid-19 sur les finances des collectivités territoriales de montagne et les opérateurs économiques demeurent peu connues à ce jour, malgré certains chiffres partiels. Au-delà, les caractéristiques de l'économie des territoires de montagne appellent à une action résolue de l'État pour préserver la vitalité économique de la montagne. Certaines activités, à l'image du pastoralisme, peuvent apparaître en danger de mort.

- **Proposition 6 : dresser un bilan économique et social des conséquences de l'épidémie de Covid-19 sur les territoires de montagne** (finances des collectivités territoriales et des opérateurs économiques locaux) et envisager un soutien spécifique de l'État pour la prochaine saison hivernale.

¹ Si des assouplissements ont été prévus, notamment grâce au Sénat, d'abord dans le cadre de la loi du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes, puis dans le cadre de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, les élus entendus par le rapporteur ont fait part de leur souhait, pour les communes qui le souhaitent, de conserver le plein exercice de ces compétences. En conséquence, l'obligation de transfert de la compétence eau et assainissement pour les communautés de commune et les communautés d'agglomération pourrait être supprimée en zones de montagne.

² Cette proposition rejoint la position exprimée par la commission dans le cadre de travaux législatifs et de contrôle : voir *Déserts médicaux : l'État doit enfin prendre des mesures courageuses !*, rapport d'information n° 282 (2019-2020) de MM. Hervé Maurey et Jean-François Longeot et l'avis n° 515 (2018-2019) de M. Jean-François Longeot sur le projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé.

³ Sur les 1374 premiers sites identifiés par le programme de couverture ciblée du *New Deal* mobile de 2018, 521 sont situés en zone de montagne soit 38 % du nombre total de sites. L'atteinte des objectifs du *New Deal* constitue donc un enjeu particulièrement fort pour les territoires montagnards.



Fréquentation des domaines skiables 2019/2020 par massifs

Source : Domaines skiables de France.

- **Proposition 7 : préserver le pastoralisme face à la prédation des loups¹** en favorisant l'installation des éleveurs, en créant des zones de protection renforcée (ZPR)² dans lesquelles des loups peuvent être prélevés indépendamment du plafond de prélèvement en cas d'attaques, en reconnaissant voire en présumant l'état de nécessité³ lorsqu'un éleveur ou un berger abat un loup qui s'attaque à son troupeau, sous certaines conditions⁴, en permettant aux maires de requérir la Brigade loups lors d'attaques répétées et en confiant la police des chiens de protection aux préfets.

Malgré certaines avancées, la situation sur le front de la colonisation des loups est loin d'être satisfaisante. Une **proposition de résolution européenne** (PPRE) visant à modifier le classement dont bénéficie le loup au sein de la Convention de Berne permet de réaffirmer la position du Sénat sur ce sujet⁵, dans le prolongement du rapport d'information *Politique du loup : défendre un pastoralisme au service de la biodiversité* fait par le rapporteur en 2018 au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable⁶. Cette initiative s'inscrit elle-même dans le prolongement de la **résolution sur le pastoralisme**, adoptée par le Sénat en application de l'article 34-1 de la Constitution le 2 octobre 2018⁷.

¹ Si le plafond de prélèvement des loups a été rehaussé en 2019 et pour l'année 2020 par arrêtés du 26 juillet 2019 et du 30 décembre 2019, afin de prendre en compte la forte augmentation du nombre de loups, tout n'est pas mis en œuvre pour soutenir les éleveurs aux yeux du rapporteur.

² Une proposition de loi visant à créer des zones de protection renforcée contre le loup avait été adoptée par le Sénat le 30 janvier 2013.

³ Article L. 122-7 du code pénal.

⁴ Une modification de l'article L. 415-3 du code de l'environnement devrait être envisagée pour réprimer les interdictions de détruire des espèces protégées « sauf en situation de nécessité, alors que les mesures de protection du troupeau ont été régulièrement mises en œuvre et que l'attaque du ou des espèces concernées est actuelle et imminente ».

⁵ <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr19-571.html>.

⁶ Rapport n° 433 (2017-2018) de Cyril Pellevat, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

⁷ <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr17-723.html>.

-
- **Proposition 8** : ne pas reproduire les erreurs commises pour le loup avec l'ours et décider un moratoire sur la réintroduction de nouveaux spécimens, améliorer la transparence de l'information sur la présence de l'ours et la communication, garantir une juste indemnisation des préjudices subis par les éleveurs et bergers.
 - **Proposition 9** : développer largement la « culture de la montagne », améliorer la connaissance de la montagne auprès des jeunes générations et soutenir le tourisme en zones de montagne : instaurer un calendrier scolaire pluriannuel (sur 3 ans par exemple) pour assurer une meilleure prévisibilité aux professionnels et aux élus et développer les « ailes » de saison¹, améliorer l'attractivité des classes découvertes en mettant enfin en œuvre l'article 16 de la loi Montagne², diversifier les activités proposées aux enfants (montagne « blanche » et montagne « verte »), mieux accompagner les enseignants sur les plans opérationnel et financier.
 - **Proposition 10** : proroger jusqu'au 31 décembre 2021 la totalité des mesures en vigueur dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) pour l'ensemble des communes, y compris de montagne, bénéficiant actuellement du dispositif et faire aboutir les réflexions concernant la définition de la « nouvelle géographie prioritaire de la ruralité » annoncée par le précédent Premier ministre en prévoyant un zonage et un soutien adaptés aux spécificités des territoires de montagne³.
 - **Proposition 11** : Soutenir la filière laitière en montagne, saisir enfin la Commission européenne au sujet de l'article 61 de la loi de 2016⁴ et,

¹ Depuis la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation, l'article L. 521-1 du code de l'éducation dispose que le « calendrier scolaire national est arrêté par le ministre chargé de l'éducation pour une période de trois années ». Conformément à ces dispositions, les calendriers scolaires étaient déterminés selon la règle d'un « triennal glissant ». L'arrêté de 2014 avait par exemple fixé les calendriers scolaires pour les années 2015, 2016 et 2017, avant que l'arrêté de 2015 ne prévoie le calendrier scolaire pour 2018. C'est depuis 2017 que la fixation des calendriers est devenue biannuelle, afin notamment de faciliter la mise en œuvre des réformes du second degré. Saisi par le Premier ministre sur le fondement de l'article 37 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a considéré dans une décision du 11 juillet 2019 que le caractère triennal des calendriers scolaires inscrit à l'article L. 521-1 du code de l'éducation relevait du domaine réglementaire. Conforté par cette décision, le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse a pris le 26 juillet 2019 un arrêté fixant un calendrier scolaire biannuel.

² L'article 16 de la loi Montagne II dispose que « le ministre chargé des transports, en collaboration avec le ministre chargé de l'éducation nationale, sollicite la conclusion d'un accord avec les transporteurs nationaux destiné à assurer des conditions tarifaires spécifiques aux établissements scolaires organisant des voyages scolaires ». Ce travail n'a jamais été engagé par les ministères des transports et de l'éducation nationale.

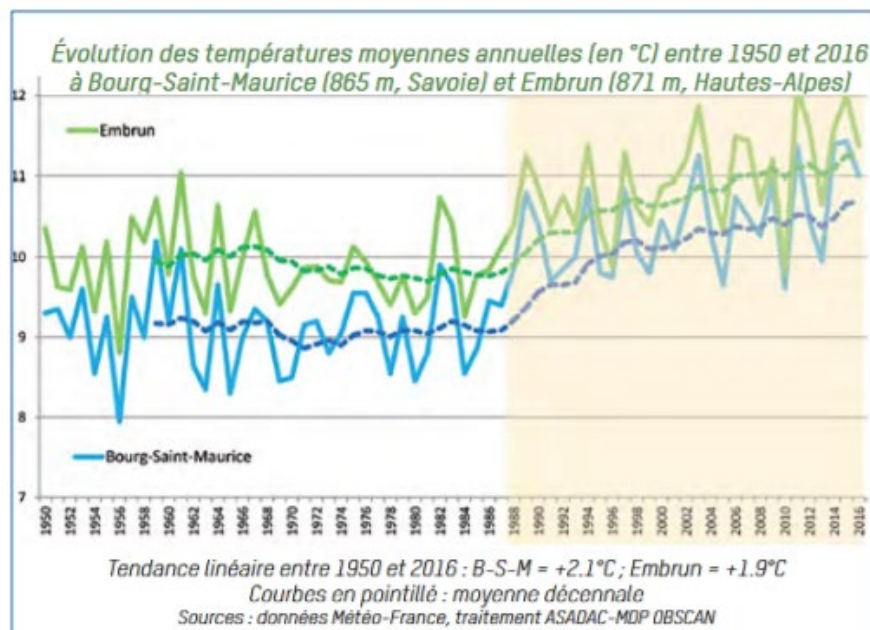
³ Cette proposition rejoint le travail des sénateurs Rémy Pointereau, Frédérique Espagnac et Bernard Delcros de 2020 sur l'avenir des ZRR : voir le rapport d'information n° 41 (2019-2020) Sauver les zones de revitalisation : un enjeu pour 2020, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des finances.

⁴ Exonération de TICPE pour les véhicules utilisés dans le cadre de la collecte du lait en zones de montagne. Le Gouvernement n'a jamais saisi la Commission européenne de cette disposition. Si la mesure s'avérait in fine inapplicable, une alternative devra être envisagée : le surcoût pour la collecte du lait est évalué à 14 euros / 1 000 litres de lait collecté en moyenne. En outre, la production de lait a baissé de 20 à 52 % selon les départements en montagne depuis 2008. Dans sa contribution écrite aux travaux du rapporteur, le CNIEL indique qu'une accélération de la baisse annuelle sur cinq années (- 5,1 % / an, soit la baisse enregistrée dans les Pyrénées depuis 2014) pourrait conduire à la perte de 4 700 emplois.

dans le cas où le dispositif s'avèrerait effectivement incompatible avec le droit de l'Union européenne, mettre en place un dispositif alternatif.

AXE 3 – ACCOMPAGNER LES TERRITOIRES DE MONTAGNE DANS L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Problématique peu abordée par les précédentes lois « Montagne », le réchauffement climatique constitue pourtant un enjeu essentiel des territoires montagnards. Depuis les années 1950, les températures annuelles moyennes dans les Alpes ont augmenté de 2 degrés (voir graphique ci-dessous).



Source : C. Chaix, H. Dodier, B. Nettier « Comprendre le changement climatique en alpage », 2017.

Comme le notait le récent rapport de la délégation sénatoriale à la prospective, ce réchauffement a et aura des **conséquences diverses selon l'altitude** : c'est tout particulièrement en **basse et moyenne montagne** que le recul de l'enneigement imposera aux domaines de transformer leur modèle économique¹. Le risque de disparition de l'activité du ski à horizon 2040-2050 est limité pour les stations dont le domaine skiable se situe au-dessus de 1 800 mètres. Vers 1 500-1 800 mètres, des investissements permettraient de sécuriser l'enneigement. Dans les territoires de montagne, le recul, voire le manque d'enneigement, est d'ores et déjà visible, particulièrement sur les « ailes » de saison hivernale, alors que la viabilité économique d'un domaine skiable suppose une durée minimale d'ouverture de 100 jours par an. La situation s'avère déjà intenable pour certaines stations, contraintes en 2020 d'arrêter leur activité (Céüse, dans les

¹ Rapport d'information n° 511 (2018-2019) de MM. Ronan Dantec et Jean-Yves Roux, fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective Adapter la France aux dérèglements climatiques à l'horizon 2050 : urgence déclarée.

Hautes-Alpes, en février ; le Mont-Dore, dans le Puy-de-Dôme, placée en redressement judiciaire en mars).

De nouveaux outils, notamment financiers, doivent donc être conçus pour soutenir les territoires de montagne dans l'indispensable processus d'adaptation à la nouvelle donne issue du changement climatique.

- **Proposition 12 : constituer un fonds d'adaptation au changement climatique en zone de montagne (FACCM)**, permettant de financer la réhabilitation énergétique des bâtiments touristiques, de restructurer et d'adapter les activités économiques au recul de l'enneigement dans les massifs les plus exposés au changement climatique¹.
- **Proposition 13 : ouvrir le droit à l'activité partielle pour les salariés des remontées mécaniques relevant des régies dotées de la seule autonomie financière au-delà du 31 décembre 2020²**, dans le prolongement de l'expérimentation prévue par l'article 45 de la loi de 2016, pour mieux armer les petites et moyennes stations de montagne face aux aléas climatiques.
- **Proposition 14 : établir à l'échelle des comités de massif des plans stratégiques d'adaptation au changement climatique et de diversification des activités économiques et touristiques.**
- **Proposition 15 : poursuivre la diversification des activités touristiques pour parvenir à un véritable « tourisme 4 saisons »**, notamment en améliorant le dialogue entre les acteurs économiques de la montagne (agriculteurs, éleveurs, bergers, exploitants de remontées mécaniques, opérateurs de tourisme et de loisirs) pour permettre le développement de servitudes estivales³.

¹ Le fonds serait financé par l'État, et pourrait également l'être, sur une base volontaire, par les collectivités territoriales et leurs groupements. Le montant de ces contributions serait déterminé par une conférence des financeurs réunissant les représentants de l'État et des collectivités territoriales au sein des comités de massif.

² Introduite pendant l'épidémie de Covid-19, l'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle permet l'application du chômage partiel aux salariés employés par des régies dotées de la seule autonomie financière qui gèrent un service public à caractère industriel et commercial de remontées mécaniques ou de pistes de ski, au plus tard jusqu'au 31 décembre 2020. Cette disposition avait auparavant fait l'objet d'expérimentations sur le fondement de l'article 45 de la loi Montagne II de 2016.

³ L'article 68 de la loi Montagne II permet d'instituer des servitudes estivales pour assurer, dans le périmètre d'un site nordique ou d'un domaine skiable, le passage, l'aménagement et l'équipement de pistes de loisirs non motorisés en dehors des périodes d'enneigement. D'après les services compétents de l'État, face à la réticence de certains acteurs, cette disposition n'a pas fait l'objet d'applications concrètes.

VERS UNE MONTAGNE DES « 4 SAISONS »

I. LA LOI « MONTAGNE II » DE 2016 : UN TEXTE CONSTRUIT DANS UN ESPRIT D'OUVERTURE AU PARLEMENT ET AUJOURD'HUI APPLICABLE À 80 %

La loi « Montagne II » de 2016¹ comporte **dix articles nécessitant des mesures d'application**. Conçue pour permettre un développement et un aménagement spécifiques des territoires de montagne, tenant compte de leurs atouts et de leurs contraintes, cette loi rénovant le cadre posé par la loi « Montagne I » de 1985² était devenue une **nécessité pour construire une politique ambitieuse de la montagne**. Elle reposait sur un **engagement pris par le Premier ministre** lors du trentième anniversaire de l'association nationale des élus de montagne (ANEM) les 16 et 17 septembre 2014 à Chambéry et s'inspirait des trente propositions du rapport des députées **Annie Genevard et Bernadette Laclais**³.

Présentation de la loi « Montagne II » de 2016

Le **titre I^{er}** de la loi, intitulé « *Prendre en compte les spécificités des territoires de montagne et renforcer la solidarité nationale en leur faveur* » comprend trois chapitres. Le **chapitre I^{er}** actualise le cadre général de la politique de la montagne, en modernisant ses principes et les objectifs poursuivis par l'État dans sa mise en œuvre (articles 1 à 7). Le **chapitre II**, relatif à la **gouvernance des territoires de montagne**, vise à moderniser les institutions spécifiques à la montagne, à l'échelle nationale et de chaque massif (articles 8 à 14). Le **chapitre III**, inséré en commission à l'Assemblée nationale, a pour objectif d'améliorer l'**accès à plusieurs services publics** en zone de montagne, tels que l'école, la poste et les soins médicaux (articles 15 à 27).

Le **titre II** de la loi, intitulé « *Soutenir l'emploi et le dynamisme économique en montagne* », comprend cinq chapitres. Le **chapitre I^{er}** traite du déploiement du **numérique** et de la **téléphonie mobile** dans les zones de montagne (articles 28 à 41). Le **chapitre II** prévoit des dispositions relatives au **travail saisonnier** (articles 42 à 50). Le **chapitre III** traite des **activités agricoles, pastorales et forestières** (articles 51 à 63). Les **chapitres IV et V** visent à favoriser le développement des **activités économiques et touristiques** (articles 64 à 70).

¹ Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

² Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

³ Un acte II de la loi Montagne : pour un pacte renouvelé de la Nation avec les territoires de montagne, 27 juillet 2015.

Le **titre III** de la loi, intitulé « *Réhabiliter l'immobilier de loisir par un urbanisme adapté* », comprend trois chapitres. Le **chapitre I^{er}** réforme la procédure de création **des unités touristiques nouvelles** et leur intégration dans les documents d'urbanisme (articles 71 et 72). Le **chapitre II** prévoit une adaptation des règles d'urbanisme en zone montagne (articles 73 à 78). Le **chapitre III** vise à favoriser la réhabilitation de **l'immobilier de loisir** pour lutter contre le problème dit des « lits froids » (articles 79 à 83).

Le **titre IV** de la loi, intitulé « *Renforcer les politiques environnementales à travers l'intervention des parcs nationaux et des parcs naturels régionaux* » regroupe les dispositions environnementales de la loi et relatives à la **politique de l'eau** (articles 84 à 88). Enfin, le **titre V** rassemble des dispositions diverses essentiellement techniques (articles 89 à 95).

Au 31 mars 2020, date du dernier bilan d'application des lois au Sénat¹, il manquait encore **deux mesures d'application** (20 % des mesures prévues) pour la partie relevant de la compétence de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable :

- à **l'article 27**, un décret est prévu pour préciser les modalités de mise en œuvre de l'obligation, pour les détenteurs de voitures légères ou de poids lourds, de se munir de chaînes, de chaussettes à neige (dispositifs amovibles), de pneus neige ou de pneus hiver (dispositifs inamovibles) pour circuler en montagne pendant les périodes hivernales à risque².

Après une première phase de consultation et de préparation, initiée au printemps 2017 avec l'ensemble des parties prenantes (préfets, conseil national de la montagne, organisations professionnelles de transport, ministère de la transition écologique et solidaire, fabricants de pneumatiques), un **projet de décret avait été préparé**. Une réunion interministérielle (RIM) de novembre 2019 avait acté la nécessité de procéder à des concertations locales préalablement à l'entrée en vigueur de cette obligation afin de déterminer, *via* des arrêtés préfectoraux, la **liste des communes** sur le ressort territorial desquelles ces obligations d'équipement s'appliqueraient.

Les échanges techniques entre le commissariat général à l'égalité des territoires, dont les missions sont désormais reprises au sein de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), et la délégation à la sécurité routière (DSR) du ministère de l'intérieur avaient abouti à considérer que la publication du décret devait intervenir au plus tard le **1^{er} avril 2020**. Le Conseil national de la montagne (CNM) et le Comité national de la

¹ Rapport d'information n° 523 (2019-2020) de Mme Valérie Létard, présidente de la délégation du Bureau chargée du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle.

² Article L. 314-1 du code de la route.

sécurité routière (CNSR) ont eu l'occasion à plusieurs reprises de donner leur aval à la publication du décret. **Dans une résolution adoptée le 10 janvier 2020, les membres du CNM ont d'ailleurs manifesté leur incompréhension et leur impatience face à l'absence de publication de ce décret.** Ils ont notamment rappelé les inquiétudes des collectivités territoriales des massifs face à la probabilité de nouvelles congestions et aux risques en termes de sécurité. **Avant l'entrée en vigueur du dispositif pour la saison hivernale 2020-2021, le Gouvernement doit encore adresser une note d'instruction aux préfets et réaliser les concertations locales** pour préciser les communes concernées.

- À l'article 66, un décret est nécessaire pour fixer les tarifs d'utilisation des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel pour les entreprises fortement consommatrices de gaz qui présentent un profil de consommation prévisible et stable ou anticyclique¹.

Le Conseil supérieur de l'énergie a rendu un avis favorable sur le projet de décret. Les avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) étaient encore attendus. En parallèle, des discussions ont été engagées avec la direction générale de la concurrence de la Commission européenne mais les services du ministère de la cohésion des territoires et de l'ANCT ne disposent d'**aucune visibilité** sur l'aboutissement de la négociation. Le processus de publication du décret reste donc suspendu.

- Enfin, le rapporteur rappelle que **l'exonération de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), qui devait bénéficier aux véhicules utilisés dans le cadre de la collecte du lait en zones de montagne² n'est toujours pas applicable.**

Le Gouvernement n'a jamais saisi la Commission européenne de cette disposition. Si la mesure s'avérait *in fine* inapplicable, une alternative devra être envisagée : le surcoût pour la collecte du lait est évalué à 14 euros / 1 000 litres de lait collecté en moyenne. En outre, **la production de lait a baissé de 20 à 52 % selon les départements en montagne depuis 2008** : par exemple, - 52 % dans les Pyrénées, - 47 % dans le nord du Massif Central pour des départements comme l'Yonne, la Saône-et-Loire, l'Allier et la Nièvre, et des chutes très fortes également dans les Alpes (- 38 % dans l'Isère, 25 % des exploitations ont cessé leur activité en Savoie et en Haute-Savoie et 42 % dans les Alpes-du-Sud). Dans sa contribution écrite aux travaux du rapporteur, le CNIEL indique qu'une **accélération de la baisse annuelle sur cinq années** (- 5,1 % / an, soit la baisse enregistrée dans les Pyrénées depuis 2014) pourrait conduire à la perte de 4 700 emplois.

¹ Article L. 461-3 du code de l'énergie.

² Article 61 de la loi de 2016.

Au-delà, les députés ont publié **deux rapports d'information** détaillés concernant l'application de la loi « Montagne II » en 2017¹ et 2020² (*voir ci-dessous*), **dont le rapporteur partage la plupart des orientations.**

Liste des recommandations du rapport 2020 de l'Assemblée nationale

Instances représentatives de la montagne

Proposition n° 1 : Consulter davantage les groupes thématiques du Conseil national de la montagne, s'agissant de l'élaboration de textes réglementaires affectant les territoires de montagne.

Proposition n° 2 : Veiller à une bonne représentation et participation des territoires d'outre-mer aux travaux des instances représentatives de la montagne.

Proposition n° 3 : S'assurer de la bonne appropriation du dispositif des commissions spécialisées par l'ensemble des comités de massif, en leur fixant éventuellement un rythme de réunion régulier.

Proposition n° 4 : Veiller à une prise en compte spécifique des enjeux des territoires de montagne par l'agence nationale pour la cohésion des territoires.

Adaptation des normes et de la fiscalité

Proposition n° 5 : Appliquer de manière concrète le principe d'adaptation des dispositions de portée générale et des politiques publiques aux territoires de montagne inscrit dans l'article 3 de la loi Montagne II : faire droit aux demandes des élus en ce sens, sans y opposer systématiquement l'égalité devant la loi et développer, au sein de l'administration, une plus grande culture de la montagne.

Proposition n° 6 : Veiller à ce que le projet de loi relatif à la décentralisation, à la différenciation et à la déconcentration permette enfin une mise en œuvre effective du principe de différenciation, sans diluer les territoires de montagne au sein de l'ensemble des territoires ruraux, pour en garder leur spécificité.

Proposition n° 7 : Quantifier les surcoûts liés à la montagne plus finement et établir des critères permettant de mieux prendre en compte l'hétérogénéité des zones de montagne pour ajuster au mieux le calcul de la DGF et du FPIC à leurs spécificités, en mettant l'accent sur les communes les plus précaires, les communes soumises à un investissement important pour tenir compte des populations saisonnières, et les communes transfrontalières.

Proposition n° 8 : Créer un groupe de travail relatif à la nouvelle géographie prioritaire des territoires et y intégrer des parlementaires de la montagne ; veiller à ce que les nouveaux critères définis permettent de prendre en compte les contraintes spécifiques des territoires de montagne de manière robuste et fine et à ce que les mesures associées au nouveau zonage répondent aux besoins de ces territoires.

Urbanisme en montagne

Proposition n° 9 : Adopter aussi rapidement que possible le décret se substituant au décret du 10 mai 2017 relatif à la procédure de création ou d'extension des unités touristiques nouvelles, et associer les parlementaires et les associations d'élus à sa rédaction.

¹ Rapport d'information n° 538 (2016-2017) de Mme Marie-Noëlle Battistel et M. Jean-Bernard Sempastous, au nom de la commission des affaires économiques.

² Rapport d'information n° 2735 (2019-2020) de Mme Marie-Noëlle Battistel, Mme Frédérique Lardet, M. Vincent Rolland et M. Jean-Bernard Sempastous.

Proposition n° 10 : Être vigilant dans l'inscription de projets d'UTN dans les documents d'urbanisme, de manière à ne pas y intégrer plusieurs projets alternatifs, dont il est admis *ab initio* que seul l'un d'entre eux sera effectivement réalisé.

Proposition n° 11 : Mener une réflexion approfondie sur l'évolution du principe d'urbanisation en continuité dans les zones de montagne, dans un objectif d'harmonisation des interprétations et d'assouplissement des contraintes imposées. Le bon sens doit pouvoir l'emporter.

Proposition n° 12 : Expliciter le fait que la circulaire « zéro artificialisation nette » fera l'objet d'une application différenciée en zone de montagne, de manière à être adaptée aux contraintes spécifiques de ces territoires, et à ne pas accentuer les refus de construction en discontinuité ; préciser la manière dont ce texte s'articulera avec les autres dispositions en vigueur, notamment celles soumises à appréciation de l'administration en matière d'UTN ou d'urbanisation en continuité.

Activités touristiques

Proposition n° 13 : N'envisager qu'au cas par cas l'extension du périmètre des servitudes d'urbanisme en dehors des périodes d'enneigement, telles que prévues par l'article L. 342-20 du code du tourisme, au-delà du domaine skiable ou du site nordique, après avis d'une commission ad hoc faisant intervenir toutes les parties concernées.

Proposition n° 14 : Mettre en œuvre l'article 16 de la loi Montagne II en signant des conventions avec les transporteurs nationaux pour garantir des tarifs préférentiels incitant à l'organisation de classes de découvertes et autres voyages scolaires ; associer des parlementaires de montagne au groupe de travail mis en place au sein du ministère de l'éducation nationale sur ce sujet.

Proposition n° 15 : Accompagner les enseignants désireux d'organiser des classes de découvertes en leur fournissant plus largement des guides de ressources méthodologiques et pédagogiques.

Proposition n° 16 : Prévoir, dans le cursus de formation des enseignants, un module relatif aux classes de découvertes.

Proposition n° 17 : Organiser une concertation faisant intervenir toutes les parties prenantes sur la question du calendrier scolaire pour envisager la possibilité d'avancer les vacances de printemps, d'instaurer un zonage en été et de reconsidérer le zonage géographique pour rééquilibrer les flux de clientèles.

Proposition n° 18 : Renforcer la réflexion relative au modèle de l'investisseur unique, pour faciliter et accentuer la réhabilitation et la remise sur le marché locatif de grands ensembles immobiliers, en privilégiant une perspective de long terme.

Proposition n° 19 : S'agissant des résidences de tourisme, étudier les modalités d'une délégation de leur droit de préférence à une foncière dont l'objet serait de conserver des « lits chauds », celles d'un abaissement du seuil de lots confiés en gestion à une même personne physique ou morale au-delà duquel la résidence peut être classée et celles d'une transposition du dispositif « Action cœur de ville » aux stations de montagne.

Proposition n° 20 : Guider les propriétaires dans la rénovation de leur logement à des fins de location touristique par un accompagnement humain clé en main, en développant notamment les maisons des propriétaires comme lieu unique de conseil, de réalisation de démarches et de conclusion de contrats.

Proposition n° 21 : Pérenniser la possibilité du recours à l'activité partielle pour les régies dotées de la seule autonomie financière exploitant des remontées mécaniques ; participer, en tant que députés de la montagne, au groupe de travail mis en place par la DGEFP et y établir un diagnostic fin des besoins des régies en matière de recours à l'activité partielle d'une part et d'assistance dans la mise en œuvre des contreparties d'autre part.

Proposition n° 22 : Remettre le rapport relatif à la mise en place des guichets uniques pour les travailleurs pluriactifs prévu par l'article 43 et mener une réflexion sur la possibilité d'étendre ce dispositif aux salariés saisonniers relevant successivement au cours de l'année de plusieurs caisses distinctes.

Proposition n° 23 : Rappeler l'existence et le fonctionnement des dispositions prévues par l'article 47 relatif aux conventions de logement pour les travailleurs saisonniers à l'ensemble des communes touristiques et des représentants de l'État dans les départements ; dresser un bilan de l'utilisation du nouveau modèle standard de convention à l'issue de la saison 2019-2020 et veiller à ce que l'Agence nationale de la cohésion des territoires apporte aux collectivités territoriales concernées les ressources suffisantes en termes d'ingénierie. En dernier recours, s'assurer que les sanctions prévues par l'article 47 soient effectivement appliquées.

Proposition n° 24 : Veiller à la bonne intégration des maisons des saisonniers au sein des maisons France Service.

Proposition n° 25 : Faire aboutir la demande d'agrément de l'association nationale pour l'étude de la neige et des avalanches en matière de formation d'artificiers et de maîtres chien et accentuer les efforts engagés s'agissant de la formation des travailleurs saisonniers, en définissant un partage ajusté entre enseignements présentiels et enseignements à distance, et en insistant sur les formations adaptées à l'évolution des métiers de la montagne (numérique et digitalisation, changement climatique et nouveaux risques, etc.).

Accès aux services publics en montagne

Proposition n° 26 : Mettre en place, à titre expérimental, un mécanisme de conventionnement pluriannuel entre le ministère de l'éducation nationale et les collectivités territoriales concernées pour la fixation des moyens des établissements scolaires du second degré situés en zone de montagne.

Proposition n° 27 : S'assurer que le Gouvernement remette au Parlement le rapport prévu par l'article 17 de la loi Montagne II relatif à la juste compensation des surcoûts associés à la pratique des actes médicaux et paramédicaux en zone de montagne.

Proposition n° 28 : Mieux communiquer sur les dispositifs d'incitations financières ou de soutien de toutes natures auxquels les médecins de montagne sont éligibles pour assurer une meilleure mise en œuvre de ces leviers d'amélioration de l'accès aux soins en zone de montagne.

Proposition n° 29 : Instaurer un stage long en zone de montagne durant le cursus d'études médicales.

Proposition n° 30 : Associer des parlementaires de la montagne à la rédaction de l'ordonnance relative aux maisons de santé prévue par l'article 64 de la loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé et garantir que cette ordonnance prévoie un assouplissement des conditions fixées pour l'installation de ces maisons de santé en zone de montagne et leur éligibilité aux aides proposées.

Proposition n° 31 : Associer des parlementaires de la montagne à la rédaction de l'ordonnance relative aux hôpitaux de proximité prévue par l'article 35 de la loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé et garantir que cette ordonnance prenne en considération les particularités et les besoins spécifiques des populations de montagne en matière d'accès aux soins.

Proposition n° 32 : Publier avant l'été le décret relatif aux obligations d'équipement des véhicules en période hivernale prévu par l'article 27 de la loi Montagne II de manière à ce que celui-ci puisse être applicable pour la saison 2020-2021 ; imposer aux poids lourds circulant en zone de montagne de disposer de pneus hiver installés en permanence sur une période allant du 15 novembre au 15 mars et de chaînes disponibles dans leur véhicule, pouvant être installées en tant que de besoin.

Couverture numérique en montagne

Proposition n° 33 : Ajuster la définition des axes routiers « prioritaires » dans le cadre du *New deal* mobile, de manière à prendre en compte les axes routiers des zones de montagne, non nécessairement empruntés par 5 000 véhicules par jour, mais constituant des points de passage essentiels pour les populations de ces territoires.

Proposition n° 34 : En fonction des conclusions du rapport du Gouvernement prévu par l'article 129 de la loi de finances pour 2020 relatif à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux appliquée aux stations radioélectriques, envisager une adaptation du taux d'IFER de nature à inciter au déploiement des stations radioélectriques en zone de montagne, pour en améliorer la couverture.

Proposition n° 35 : Accélérer le déploiement de la fibre en zone de montagne et y consacrer les moyens financiers nécessaires en augmentant l'abondement de la ligne de crédits du plan France très haut débit à hauteur de 400 M€, en loi de finances rectificative ou dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021.

Proposition n° 36 : Informer et inciter les collectivités territoriales à recueillir et à transmettre les données qu'elles mesurent à l'ARCEP pour garantir une meilleure remontée des informations en temps réel s'agissant de la couverture numérique fixe et mobile effective de leurs territoires.

Proposition n° 37 : Améliorer la fidélité des cartes de couverture mobile en zone de montagne en rehaussant le niveau de fiabilité exigé par l'ARCEP, de 95 % à 98 %.

Proposition n° 38 : Multiplier les expérimentations, notamment s'agissant du déploiement de la couverture 5G en zone de montagne, pour identifier les bénéfices que cette couverture peut apporter à ces territoires, notamment en matière de logistique, de transport, d'industrie connectée ou encore d'emploi.

Proposition n° 39 : Prendre en compte des contraintes spécifiques aux territoires de montagne s'agissant du déploiement de la couverture numérique, en envisageant la possibilité d'un soutien de l'État au coût du raccordement électrique pour les opérateurs, en organisant une meilleure communication sur la stratégie d'implantation des infrastructures et en développant des outils destinés à améliorer l'acceptabilité sociale des infrastructures.

Agriculture de montagne

Proposition n° 40 : Inclure le label « produits de montagne » dans les 50 % de produits sous signes de qualité ou d'origine pouvant alimenter la restauration collective en 2022 en application de la loi du 30 octobre 2018 pour une alimentation saine, durable et accessible à tous.

Proposition n° 41 : Suivre les conclusions du groupe de travail du CNM relatif à l'adaptation du cadre juridique relatif au déboisement en montagne et faire droit, le cas échéant, à une demande de mise en œuvre de l'article 3 de la loi Montagne II sur ce sujet, pour assurer l'équilibre entre les espaces forestiers et les espaces agricoles.

Proposition n° 42 : Renforcer le rôle de la présence humaine en matière de lutte contre la prédation, en ciblant les aides sur le recrutement de bergers et en confirmant aux éleveurs leur droit ordinaire et systématique de tir de légitime défense des troupeaux.

Proposition n° 43 : Poursuivre les études vétérinaires et techniques relatives à la possibilité d'effectuer des tirs sélectifs ciblés sur les animaux particulièrement dangereux.

Proposition n° 44 : S'associer aux démarches des États européens pour réviser les textes relatifs à la protection de l'espèce, dans un sens garantissant l'équilibre avec la protection des activités pastorales.

Proposition n° 45 : Définir une véritable stratégie de protection du pastoralisme et élaborer un « plan pastoralisme » en lieu et place du « plan loup », respectant évidemment les exigences relatives à la préservation de l'espèce.

Proposition n° 46 : Publier le décret prévu par l'article 61 relatif à l'exonération de TICPE pour les camions collecteurs de lait en montagne aussi rapidement que possible ou identifier un dispositif équivalent de soutien aux entreprises collectrices de lait en montagne compatible avec le droit de l'Union européenne. Le cas échéant, mettre en place un groupe de travail pour lever les obstacles juridiques et techniques et y associer les parlementaires concernés.

Proposition n° 47 : Renforcer les politiques forestières de massif et développer une véritable ambition pour la valorisation des forêts de montagne et de leurs ressources, notamment en faisant prendre en compte de manière systématique les schémas départementaux d'accès à la ressource forestière par les documents d'urbanisme et en incitant à la création de dessertes complémentaires.

Protection de l'environnement de montagne

Proposition n° 48 : Étendre l'obligation de démontage des remontées mécaniques définitivement mises à l'arrêt aux remontées mécaniques antérieures à la loi Montagne II.

Proposition n° 49 : Ouvrir une réflexion au sein des commissions locales de l'eau visant à généraliser le multi-usages de la ressource en eau, notamment au travers de retenues collinaires partagées.

Proposition n° 50 : Intégrer pleinement la forêt montagnarde dans les stratégies de lutte contre le changement climatique et maintenir sur le territoire la présence des personnels qualifiés de l'ONF.

Proposition n° 51 : À titre expérimental, introduire pour les forêts de montagne couvertes par un plan de prévention des risques naturels prévisibles en matière d'incendies, un mécanisme d'astreinte journalière pour les propriétaires ne procédant pas aux obligations de débroussaillage et permettant que les parcelles sans titre de propriété ou réputées sans maître reviennent à la propriété communale à l'issue d'un délai de douze mois à compter du constat de carence dans le recouvrement des sommes correspondant aux travaux de débroussaillage prescrits.

Proposition n° 52 : Mener une réflexion sur l'extension de la redevance nordique aux activités de loisirs non motorisés autres que le ski alpin en montagne - y compris non liés à la présence de neige.

Dans ce contexte, la commission, suivant son rapporteur, considère que **le temps d'un « acte III » de la loi Montagne n'est pas encore venu**. Toutefois, elle souhaite affirmer trois priorités déclinées en **trois axes de recommandations**, dont certaines pourraient trouver une traduction législative dans le cadre du projet de loi « 3D » - décentralisation, différenciation et déconcentration :

- Axe 1 : poursuivre l'adaptation des normes et des services essentiels à la population aux spécificités des territoires de montagne ;

- Axe 2 : assurer le maintien et le développement des activités économiques en zones de montagne ;

- Axe 3 : accompagner les territoires de montagne dans l'adaptation au changement climatique.

II. TROIS AXES DE RECOMMANDATIONS POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES DE MONTAGNE

A. POURSUIVRE L'ADAPTATION DES NORMES ET DES SERVICES ESSENTIELS À LA POPULATION AUX SPÉCIFICITÉS DES TERRITOIRES DE MONTAGNE

L'adaptation des **normes** et des **services essentiels** à la population (éducation, santé, transports, numérique) aux spécificités des territoires de montagne était l'un des grands objectifs des lois Montagne I et II. **Des ajustements peuvent être envisagés**, notamment dans le cadre de l'examen prochain du projet de loi « 3D ». Dans cette perspective, le rapporteur formule les propositions suivantes :

<p>Proposition 1 : renforcer les liens entre le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) d'une part et le Conseil national de la Montagne (CNM) et les comités de massif d'autre part, pour mieux évaluer et adapter la législation et de la réglementation nationales aux territoires de montagne et envisager des expérimentations spécifiques pour les territoires de montagne dans le cadre des prochains textes portant sur l'organisation territoriale de la République.</p>
--

L'objectif est d'adapter, dès leur conception, les normes envisagées dans un secteur à la spécificité des territoires de montagne ou à la situation particulière de chaque massif ou partie de massif. De l'avis des personnes entendues par le rapporteur, **l'objectif de différenciation territoriale et d'adaptation des normes aux spécificités des territoires de montagne n'est pas atteint à ce jour**.

Si la création d'un programme « Ruralités – Montagne » au sein de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) apparaît comme un signal positif, qui permettrait d'adopter un « réflexe montagne » au stade de la conception des politiques publiques de cohésion, **la commission souhaite donner toute sa substance à cet objectif de différenciation.**

En prévoyant dans son article 8 un principe novateur de différenciation dans l'application des dispositions législatives et réglementaires, **la loi Montagne de 1985 a été précurseur dans l'adaptation des politiques publiques et des normes aux spécificités des territoires.** Pourtant, dans sa version initiale¹, cet article, trop programmatique, avait fait l'objet de peu d'applications et avait en conséquence été modifié en 2016 par la loi « Montagne II ». En étendant le champ de cet article, en listant, de manière non exhaustive, les politiques publiques susceptibles d'être adaptées, en prévoyant enfin la possibilité d'une expérimentation préalable aux adaptations éventuelles, la loi Montagne II devait permettre de donner enfin une vraie substance à l'article 8 de la loi de 1985².

Quatre ans après, le bilan de cette réforme s'avère décevant. Si le législateur a permis ponctuellement l'adaptation de certaines dispositions législatives aux spécificités de la montagne³, l'adaptation de dispositions réglementaires fait défaut. Plusieurs directions d'administration contactées, à l'instar de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), compétente en matière d'urbanisme, n'ont ainsi **pas connaissance d'application concrète de l'article 8 dans le domaine réglementaire.** Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) a également fait état des difficultés des acteurs de la montagne, et principalement des élus locaux, à exploiter pleinement cette disposition en lien avec les services de l'État.

Les promesses de la loi Montagne II n'ont donc pas été tenues et provoquent une incompréhension légitime dans les territoires. Dès lors, la commission propose de permettre une **saisine directe** du CNEN par le président de la commission permanente du CNM ou par le président de la commission permanente d'un comité de massif pour une demande d'avis

¹ « 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 ».

² *L'article 8 prévoit dorénavant que* « les dispositions de portée générale ainsi que les politiques publiques et les mesures prises pour leur application relatives, notamment, au numérique et à la téléphonie mobile, à la construction et à l'urbanisme, à l'éducation, à l'apprentissage et à la formation professionnelle, à la santé, aux transports, au développement économique, social et culturel, au développement touristique, à l'agriculture, à l'environnement ainsi qu'à la protection de la montagne sont, éventuellement après expérimentation, adaptées à la spécificité de la montagne ou à la situation particulière de chaque massif ou partie de massif ».

³ *C'est principalement le cas en matière d'urbanisme : dans le Titre II du Livre 1 du code de l'urbanisme, un chapitre II « Aménagement et protection de la montagne » est dédié aux territoires de montagne.*

portant sur l'adaptation des normes réglementaires et législatives, en vigueur ou en conception, aux spécificités des territoires de montagne ou pour une demande d'évaluation de ces normes.

L'**article 10** de la loi « Montagne II » avait également prévu la possibilité pour le président de la commission permanente du Conseil national de la montagne de **saisir le CNEN d'une demande d'évaluation de normes réglementaires en vigueur applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics**.

Toutefois, le **décret n° 2016-19** du 14 janvier 2016 modifiant les dispositions réglementaires du code général des collectivités territoriales relatives à la composition et au fonctionnement du CNEN n'a pas été modifié après la création de cette disposition. En outre, cette **faculté semble trop restrictive** : elle ne vise pas explicitement des demandes d'avis sur des propositions d'adaptation de dispositions réglementaires aux spécificités des territoires de montagne et ne vise pas les normes de niveau législatif. Surtout, la saisine du CNEN n'est pour l'heure ouverte qu'au Conseil national de la montagne, et pas aux **comités de massif**.

Cette évolution, qui passerait par une modification de l'article L. 1212-2 du CGCT, permettrait de renouer avec l'esprit ayant présidé à l'élaboration des lois Montagne, réunissant **deux de ses principes centraux : l'adaptation et la territorialisation**. Au-delà, l'examen prochain du projet de loi « 3D » au Parlement permettrait de procéder à de nouvelles adaptations au bénéfice des territoires de montagne.

Proposition 2 : mieux concilier l'application conjointe des lois « Montagne » et « Littoral » en constituant une instance dédiée au sein du CNM.

La topographie des zones de montagne conduit parfois à des **situations absurdes**, comme le rappelait le **rapport Herviaux-Bizet** de 2014 sur la loi Littoral¹ : « *lorsque le périmètre d'une commune riveraine s'étend de l'autre côté de la montagne, l'urbanisation du contreversant reste soumise à la loi Littoral bien qu'une ligne de crête le sépare du plan d'eau* ». Même en absence totale de covisibilité entre le terrain concerné et la mer ou le lac, des dispositions propres au littoral s'appliquent donc.

Partant d'un constat comparable, **l'article 187 de la loi du 23 février 2005**² **avait limité le champ d'application de la loi Littoral aux zones proches des lacs**, délimitées par décret en Conseil d'État. La zone ainsi délimitée devait au minimum respecter la bande de 100 mètres autour des

¹ Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines. *Rapport d'information n° 297 (2013-2014), fait au nom de la commission du développement durable.*

² Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

lacs concernés prévue par la loi Littoral. La loi Montagne aurait continué, elle, de s'appliquer dans les secteurs de montagne situés en dehors de la zone littorale. Cette disposition a toutefois été **supprimée par la loi « Grenelle II »**¹.

Si un retour au régime dérogatoire de la loi du 23 février 2005 ne semble pas souhaitable, les rives prisées des grands lacs nécessitant un degré de protection élevé et analogue à celui applicable aux bords de mer, **les difficultés associées à l'application de la loi Littoral à des espaces sans covisibilité avec le plan d'eau persistent et mériteraient qu'on leur apporte des solutions ponctuelles.**

Aussi, le rapporteur propose de **modifier l'article 6 de la loi « Montagne »** relatif au Conseil national de la montagne (CNM) pour prévoir la création d'une instance chargée d'émettre des propositions visant à concilier les dispositions de portée générale et d'application spécifiques aux zones de montagne et aux territoires littoraux. Cette proposition reprend et adapte la proposition n° 124 de l'Agenda rural (*« constituer un groupe de travail pour concilier l'application des lois Montagne et Littoral sur les mêmes territoires »*), qui avait dressé les mêmes constats de difficultés persistantes d'application conflictuelle des dispositions montagnardes et littorales. En plaçant cette instance auprès du CNM, cette proposition vise à garantir une **bonne association des élus** à ce travail et un **traitement concret** des problématiques rencontrées dans les territoires de montagne.

Proposition 3 : assouplir le cadre d'exercice de la compétence eau et assainissement pour les communes de montagne, en leur permettant de conserver ou de retrouver cette compétence au-delà du 1^{er} janvier 2026.

Si des assouplissements ont été prévus d'abord dans le cadre de la loi du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes², puis dans le cadre de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique³, **les élus entendus par le rapporteur ont fait part de leur souhait, pour les communes qui le souhaitent, de conserver le plein exercice des compétences eau et assainissement.** Une nouvelle modification du titre I^{er} du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales devrait donc être envisagée⁴.

¹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

² Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

³ Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

⁴ Articles L. 5214-16 et L. 5216-5 du CGCT.

Proposition 4 : renforcer la dimension territoriale de la politique de santé pour lutter contre la désertification médicale, en associant mieux les élus à la gouvernance des agences régionales de santé (ARS), en créant des délégations territoriales des ARS par massif, en favorisant les stages en pratique ambulatoire en zones de montagne, en favorisant la création de **maisons de santé** à l'échelle territoriale pertinente et en garantissant le maintien d'une **offre hospitalière** de qualité et adaptée.

Cette proposition rejoint la position exprimée à de nombreuses reprises par la commission dans le cadre de travaux législatifs et de contrôle¹ et plus largement la position du Sénat s'agissant de la gouvernance des ARS.

Proposition 5 : améliorer la couverture numérique des territoires de montagne.

Dans le prolongement de la position de la commission, le rapporteur appelle d'une part, à un accroissement de **600 millions d'euros les moyens du « guichet » France très haut débit** pour garantir la couverture intégrale des territoires de montagne en **fibre optique d'ici 2025** et d'autre part, à maintenir la pression de l'État et du régulateur sur les opérateurs pour le respect des engagements pris dans le cadre du *New Deal mobile*, visant notamment à **résorber les zones blanches en territoires de montagne**.

Sur les 1 374 premiers sites identifiés par le programme de couverture ciblée du New Deal mobile de 2018, 521 sont situés en zone de montagne soit **38 % du nombre total de sites**. L'atteinte des objectifs du *New Deal* constitue donc un enjeu particulièrement fort pour les territoires montagnards.

B. ASSURER LE MAINTIEN ET LE DÉVELOPPEMENT DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES EN ZONES DE MONTAGNE

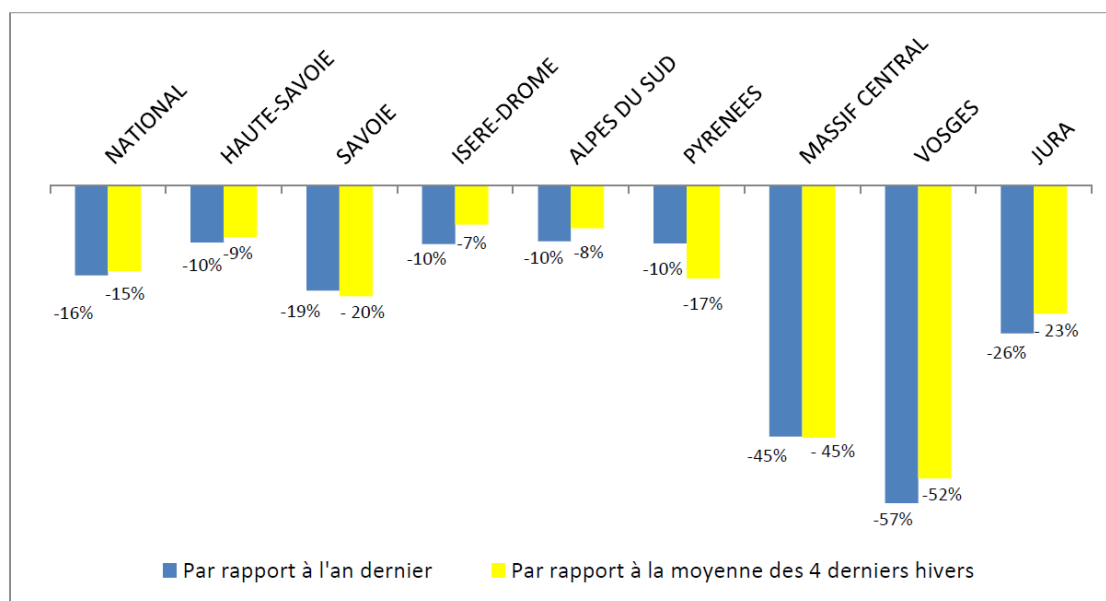
Les conséquences de la crise de **Covid-19** sur les finances des collectivités territoriales de montagne et les opérateurs économiques demeurent peu connues à ce jour, malgré certains chiffrages partiels. Au-delà, les caractéristiques de l'économie des territoires de montagne appellent à une action résolue de l'État pour **préserver la vitalité**

¹ Voir Déserts médicaux : l'État doit enfin prendre des mesures courageuses !, rapport d'information n° 282 (2019-2020) de MM. Hervé Maurey et Jean-François Longeot et avis n° 515 (2018-2019) de M. Jean-François Longeot sur le projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé.

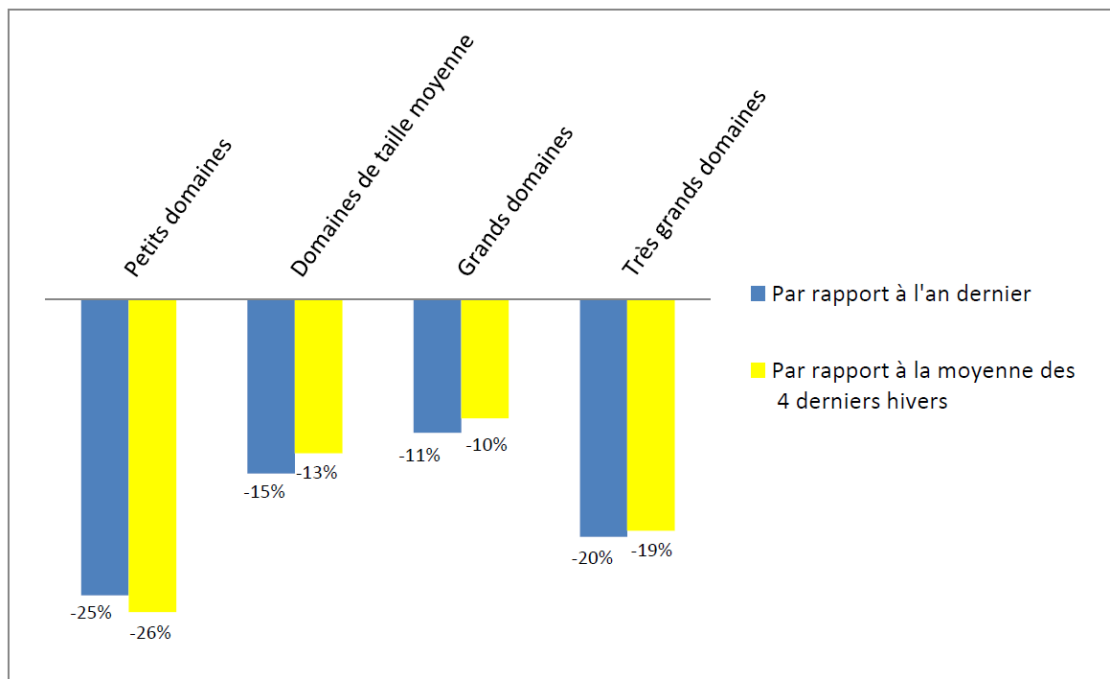
économique de la montagne. Certaines activités, à l'image du **pastoralisme**, peuvent apparaître en danger de mort. Le rapporteur formule les propositions suivantes :

Proposition 6 : dresser un bilan économique et social des conséquences de l'épidémie de Covid-19 sur les territoires de montagne (finances des collectivités territoriales et des opérateurs économiques locaux), envisager un soutien spécifique pour la prochaine saison hivernale.

Domaines skiables de France a dressé un premier bilan de l'épidémie sur la fréquentation : « *toutes les tailles de station souffrent de cette saison 2019/2020 mais les deux extrémités du spectre des stations sont celles qui souffrent le plus – pour des raisons nettement différentes : les plus grandes stations car ce sont elles qui ont payé le plus lourd tribut à la fin de saison anticipée (1 mois et demi de saison restait normalement à courir après le 15 mars), les plus petites stations car elles sont souvent souffert d'un manque de neige tout au long de la saison* ».



Fréquentation des domaines skiables 2019/2020 par massifs



Fréquentation 2019/2020 par tailles de stations

Source : Domaines skiabiles de France.

Proposition 7 : préserver le pastoralisme face à la prédation des loups en favorisant l'installation des éleveurs, en créant des zones de protection renforcée (ZPR) dans lesquelles des loups peuvent être prélevés indépendamment du plafond de prélèvement en cas d'attaques, en reconnaissant voire en présumant l'état de nécessité¹ lorsqu'un éleveur ou un berger abat un loup qui s'attaque à son troupeau, sous certaines conditions, en permettant aux maires de requérir la Brigade loups lors d'attaques répétées et en confiant la police des chiens de protection aux préfets.

Malgré certaines avancées, la situation sur le front de la colonisation des loups est loin d'être satisfaisante. Une proposition de résolution européenne (PPRE) visant à modifier le classement dont bénéficie le loup au sein de la Convention de Berne permet de réaffirmer la position du Sénat sur ce sujet², dans le prolongement du rapport d'information *Politique du loup : défendre un pastoralisme au service de la biodiversité*³ fait par le rapporteur en 2018 au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Cette initiative s'inscrit elle-même dans le

¹ Article 122-7 du code pénal.

² <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr19-571.html>.

³ Rapport n° 433 (2017-2018) de Cyril Pellevat, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

prolongement de la résolution sur le pastoralisme, adoptée par le Sénat en application de l'article 34-1 de la Constitution le 2 octobre 2018¹.

Le rapporteur ne peut que réitérer le constat bien connu d'une distorsion injustifiée entre la surprotection des loups et l'affaiblissement de la protection du pastoralisme, dont les atouts ont pourtant été consacrés à plusieurs reprises depuis la loi du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale et sont aujourd'hui rappelés aux articles L. 113-1 et L. 113-2 et suivants du code rural et de la pêche maritime.

Un récent rapport CGEDD/CGAAER² dresse un bilan contrasté de la politique du loup en France et en Europe. Il relève notamment que « *la coexistence entre le loup et l'élevage en Europe apparaît de plus en plus comme un challenge* » et que « *la France détient de très loin les records du nombre de dommages (en valeur absolue ou rapportées au nombre de loups), du coût public de la protection et du montant des indemnisations de dommages* ». Les auteurs du rapport insistent sur la nécessité, pour l'État, d'adopter une « *communication équilibrée, basée sur des informations solides et partagées* » et de mettre en place une « *gestion plus volontariste de la population lupine française* ».

Si le plafond de prélèvement des loups a été rehaussé en 2019 et pour l'année 2020³, afin de prendre en compte la forte augmentation du nombre de loups, tout n'est pas mis en œuvre pour soutenir le pastoralisme et les éleveurs aux yeux du rapporteur. **Une modification de l'article L. 415-3 du code de l'environnement devrait être envisagée**, s'agissant du loup, pour réprimer les interdictions de détruire des espèces protégées « *sauf en situation de nécessité, alors que les mesures de protection du troupeau ont été régulièrement mises en œuvre et que l'attaque du ou des espèces concernées est actuelle et imminente* ».

Proposition 8 : ne pas reproduire les erreurs commises pour le loup avec l'ours et décider un moratoire sur la réintroduction de nouveaux spécimens, améliorer la transparence de l'information sur la présence de l'ours et la communication, garantir une juste indemnisation des préjudices subis par les éleveurs et bergers.

En juin 2019, le ministère de la transition écologique et solidaire et le ministère de l'agriculture et de l'alimentation ont publié une **feuille de route** « *pastoralisme et ours* » qui s'inspire des mesures prévues dans le cadre du plan loup. Pour le rapporteur, un **moratoire** sur la réintroduction de nouveaux spécimens d'ours doit être décrété.

¹ <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr17-723.html>.

² CGEDD / CGAAER, Le loup et les activités d'élevage : comparaison européenne dans le cadre du plan national d'actions 2018-2023.

³ Arrêtés de juillet décembre 2019.

Proposition 9 : développer largement la « culture de la montagne », améliorer la connaissance de la montagne auprès des jeunes générations et soutenir le tourisme en zones de montagne.

Le rapporteur :

- propose d'**instaurer un calendrier scolaire pluriannuel** – sur 3 ans par exemple – pour assurer une meilleure prévisibilité aux professionnels et aux élus et développer les « ailes » de saison (*voir encadré ci-dessous*) ;
- appelle à améliorer **l'attractivité des classes découvertes** en mettant enfin en œuvre l'article 16 de la Montagne¹ et à diversifier les activités proposées aux enfants (montagne « blanche » et montagne « verte ») ;
- demande à l'État de mieux **accompagner les enseignants sur les plans opérationnel et financier.**

Malgré la volonté du législateur, un calendrier scolaire biennuel depuis 2017

Depuis la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation, l'article L. 521-1 du code de l'éducation dispose que le « *calendrier scolaire national est arrêté par le ministre chargé de l'éducation pour une période de trois années* ». Conformément aux dispositions de cet article, les calendriers scolaires étaient déterminés selon la règle d'un « triennal glissant ». L'arrêté de 2014² avait par exemple fixé les calendriers scolaires pour les années 2015, 2016 et 2017, avant que l'arrêté de 2015 ne prévoie le calendrier scolaire pour 2018. C'est depuis 2017³ que la fixation des calendriers est devenue biennale, afin notamment de faciliter la mise en œuvre des réformes du second degré.

¹ L'article 16 de la loi Montagne II dispose que « le ministre chargé des transports, en collaboration avec le ministre chargé de l'éducation nationale, sollicite la conclusion d'un accord avec les transporteurs nationaux destiné à assurer des conditions tarifaires spécifiques aux établissements scolaires organisant des voyages scolaires ». Ce travail n'a jamais été engagé par les ministères des transports et de l'éducation nationale.

² Arrêté du 21 janvier 2014 fixant le calendrier scolaire des années 2014-2015, 2015-2016 et 2016-2017.

³ Arrêté du 17 juillet 2017 fixant le calendrier scolaire de l'année 2018-2019.

Saisi par le Premier ministre sur le fondement de l'article 37 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a considéré dans une décision du 11 juillet 2019¹ que le caractère triennal des calendriers scolaires inscrit à l'article L. 521-1 du code de l'éducation relevait du domaine réglementaire. Conforté par cette décision, le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse a pu prendre le 26 juillet 2019² un arrêté fixant un calendrier scolaire biennuel.

Proposition 10 : proroger jusqu'au 31 décembre 2021 la totalité des mesures en vigueur dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) pour l'ensemble des communes, y compris de montagne, bénéficiant actuellement du dispositif et faire aboutir les réflexions concernant la définition de la « nouvelle géographie prioritaire de la ruralité » annoncée par le précédent Premier ministre, en prévoyant un zonage et un soutien adaptés aux spécificités des territoires de montagne.

Cette proposition rejoint le travail des sénateurs Rémy Pointereau, Frédérique Espagnac et Bernard Delcros de 2020 sur l'avenir des ZRR³.

Proposition 11 : soutenir la filière laitière en montagne.

Le rapporteur appelle l'État à **saisir enfin la Commission européenne au sujet de l'article 61 de la loi de 2016⁴** et, dans le cas où le dispositif s'avèrerait effectivement incompatible avec le droit de l'Union européenne (aides d'État et fiscalité de l'énergie), à mettre en place rapidement un dispositif alternatif.

¹ Décision n° 2019-278 du 11 juillet 2019 : « L'article L. 521-1 du code de l'éducation est de nature législative, à l'exception des mots « réparties en cinq périodes de travail, de durée comparable, séparées par quatre périodes de vacance des classes » figurant à sa première phrase, ainsi que des mots « par le ministre chargé de l'éducation pour une période de trois années » figurant à sa deuxième phrase, qui ont le caractère réglementaire ».

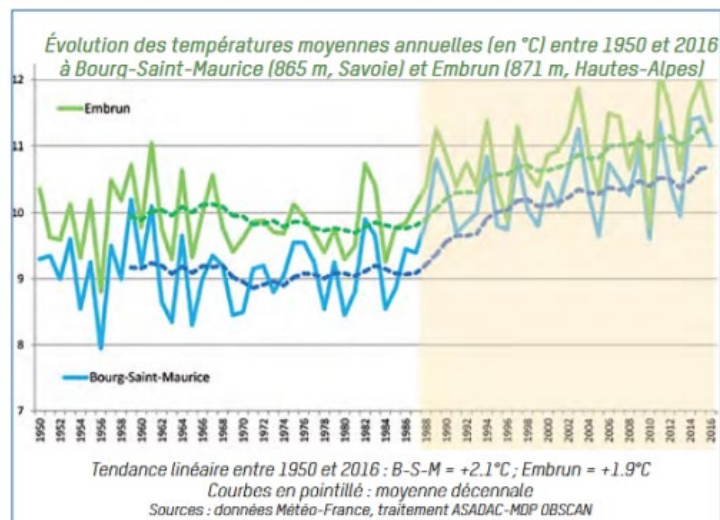
² Arrêté du 26 juillet 2019 fixant le calendrier scolaire de l'année 2020-2021.

³ Voir le rapport d'information n° 41 (2019-2020) Sauver les zones de revitalisation : un enjeu pour 2020, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des finances.

⁴ Exonération de TICPE pour les véhicules utilisés dans le cadre de la collecte du lait en zones de montagne.

C. ACCOMPAGNER LES TERRITOIRES DE MONTAGNE DANS L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Problématique peu abordée par les précédentes lois Montagne, le **réchauffement climatique** constitue pourtant un enjeu essentiel pour ces territoires. Depuis les années 1950, les **températures annuelles moyennes dans les Alpes ont augmenté de 2 degrés** (voir graphique ci-dessous).



Source : C. Chaix, H. Dodier, B. Nettier
Comprendre le changement climatique en alpage, 2017.

Comme le notait le récent rapport de la délégation sénatoriale à la prospective, ce réchauffement a et aura des **conséquences diverses selon l'altitude** : c'est tout particulièrement en basse et moyenne montagne que le recul de l'enneigement imposera aux domaines de **transformer leur modèle économique** (voir encadré ci-dessous).

Extrait du rapport d'information n° 511 (2018-2019) de MM. Ronan Dantec et Jean-Yves Roux, fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective « Adapter la France aux dérèglements climatiques à l'horizon 2050 : urgence déclarée »

« Il n'y a guère de risque de disparition de l'activité du ski à horizon 2040-2050 dans les stations dont le domaine skiable se situe au-dessus de 1 800 mètres.

Ailleurs, la réponse est plus complexe. Des investissements pour « sécuriser » l'enneigement devraient permettre de maintenir un enneigement suffisant vers 1 500-1 800 mètres dans les massifs les plus septentrionaux, voire à des latitudes et à des altitudes plus basses selon les circonstances locales. L'enneigement étant un phénomène très variable en fonction de critères comme l'exposition et la pente, il est en effet envisageable que des couloirs de neige puissent être maintenus ici ou là malgré un contexte climatique global défavorable. (...) »

À des altitudes plus basses, la situation appelle d'ores et déjà à une **redéfinition** des stratégies économiques locales. « *Dans les zones de disparition de l'enneigement, les stations devront envisager des stratégies de reconversion. Dans les zones encore enneigées mais où la fréquence et l'intensité de la neige diminueront, des stratégies de diversification vers un tourisme « quatre saisons » pourront être mises en œuvre* ».

Dans les territoires de montagne, le recul, voire le manque d'enneigement, est d'ores et déjà visible, particulièrement sur les « **ails** » de **saison hivernale**, alors que la viabilité économique d'un domaine skiable suppose une durée minimale d'ouverture de 100 jours par an. La situation s'avère déjà **intenable pour certaines stations**, contraintes en 2020 d'arrêter leur activité¹.

De **nouveaux outils**, notamment financiers, doivent donc être conçus pour soutenir les territoires de montagne dans **l'indispensable processus d'adaptation à la nouvelle donne issue du changement climatique**. Le rapporteur appelle donc à :

Proposition 12 : constituer un **fonds d'adaptation au changement climatique en zone de montagne (FACCM)**, permettant de financer la réhabilitation énergétique des bâtiments touristiques, de restructurer et d'adapter les activités économiques au recul de l'enneigement dans les massifs les plus exposés au changement climatique.

Ce fonds serait financé par l'État, et pourrait également l'être, sur une base volontaire, par les collectivités territoriales et leurs groupements. Le montant de ces contributions serait déterminé par une **conférence des financeurs** réunissant les représentants de l'État et des collectivités territoriales au sein des comités de massif.

Proposition 13 : ouvrir le droit à l'activité partielle pour les salariés des remontées mécaniques relevant des régions dotées de la seule autonomie financière.

¹ Cézûze, dans les Hautes-Alpes, en février ; le Mont-Dore, dans le Puy-de-Dôme, placées en redressement judiciaire en mars.

Cette disposition avait fait l'objet d'expérimentations sur le fondement de l'article 45 de la loi Montagne II de 2016. Dans le contexte de l'épidémie de Covid-19, une ordonnance du 27 mars 2020¹ a permis d'en prolonger l'application, au plus tard **jusqu'au 31 décembre 2020**. Le rapporteur estime que **le dispositif devrait être pérennisé** au-delà de cette date, pour mieux armer les petites et moyennes stations de montagne face aux aléas climatiques.

Proposition 14 : établir à l'échelle des comités de massif des plans stratégiques d'adaptation au changement climatique et de diversification des activités économiques et touristiques.

Ces documents permettraient, en concertation étroite avec les professionnels des secteurs concernés, de porter une **vision de long terme** pour le développement de la montagne.

Proposition 15 : poursuivre la diversification des activités touristiques pour parvenir à un véritable « tourisme 4 saisons ».

Cette évolution passe par l'amélioration du **dialogue** entre les acteurs économiques de la montagne (agriculteurs, éleveurs, bergers, exploitants de remontées mécaniques, opérateurs de tourisme et de loisirs), qui permettrait de développer les **servitudes estivales**, instituées par l'article 68 de la loi de 2016 afin d'assurer, dans le périmètre d'un site nordique ou d'un domaine skiable, le passage, l'aménagement et l'équipement de pistes de loisirs non motorisés en dehors des périodes d'enneigement. D'après les services compétents de l'État, face à la réticence de certains acteurs, cette disposition n'a **pas fait l'objet d'applications concrètes**.

¹ Ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle.

TRAVAUX EN COMMISSION

Réunie le mercredi 15 juillet 2020, la commission a examiné le rapport de M. Cyril Pellevat, visant à dresser le bilan de l'application de la loi « Montagne II ».

M. Didier Mandelli, président. – Nous sommes réunis pour la dernière réunion de commission avant la suspension de l'été, pour examiner le rapport de notre collègue Cyril Pellevat, que le bureau de notre commission avait chargé d'effectuer un bilan d'application de la « loi Montagne II » adoptée en 2016. Je lui cède donc la parole.

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – Monsieur le Président, mes chers collègues, le bureau de notre commission m'a confié une mission d'évaluation de l'application de la loi montagne de 2016, qui constituait « l'acte II » de la politique de la montagne après la première grande loi de 1985. Je vous présente aujourd'hui les conclusions du cycle d'auditions qui s'est déroulé entre novembre 2019 et mars 2020 au sein du groupe d'études « Développement économique de la montagne » que j'ai l'honneur de présider.

Pour rappel, la « loi Montagne II » de 2016 résulte d'un engagement pris par le Premier ministre lors du trentième anniversaire de l'association nationale des élus de montagne (ANEM) en 2014 à Chambéry et s'inspire du rapport qui lui a été remis en juillet 2015 par nos collègues députées Annie Genevard et Bernadette Laclais. Elle avait été examinée au Parlement dans un esprit d'ouverture et de recherche de consensus autour de quatre objectifs : prendre en compte les spécificités des territoires de montagne et renforcer la solidarité nationale en leur faveur ; soutenir l'emploi et l'économie en montagne ; réhabiliter l'immobilier de loisir par un urbanisme adapté et renforcer les politiques environnementales.

Au cours des derniers mois, j'ai conduit une dizaine d'auditions et reçu de nombreuses contributions écrites qui m'ont permis de cerner les attentes des acteurs de la montagne et d'identifier quelques points « irritants ». Toutefois, ce travail ne prétend pas à l'exhaustivité, compte tenu de la très grande diversité de sujets abordés dans le cadre de la « loi Montagne II » et du caractère récent de certains dispositifs pris pour son application. En outre, les députés ont publié deux rapports d'information sur l'application de cette loi, en 2017 et en 2020.

Je vous ferai donc part de deux constats et trois axes de propositions et je souhaite que nous puissions échanger avec les députés dans la perspective de l'examen du prochain projet de loi « 3D » décentralisation, différenciation, déconcentration.

Premier constat : la « loi Montagne II », qui avait suscité de fortes attentes, a permis des avancées mais beaucoup reste à faire. En particulier, nous ne sommes pas encore arrivés à une situation satisfaisante sur le volet de la différenciation territoriale et de l'adaptation de nos normes nationales aux territoires de montagne, aux massifs et aux parties de massif, que ce soit en matière d'urbanisme, de santé, d'éducation ou de services publics ou privés qui sont essentiels à la population. Je forme donc le vœu que le projet de loi « 3D » soit l'occasion d'un approfondissement de cet aspect essentiel de la politique de la montagne, qui avait été rappelé en 2016 par une modification de l'article 8 de la loi de 1985.

En outre, au 31 mars 2020, cette loi était applicable à 80 % et il manque notamment un décret pour préciser l'application de l'article 27 relatif aux modalités de mise en œuvre de l'obligation, pour les détenteurs de voitures légères ou de poids lourds, de se munir de chaînes, de chaussettes à neige, de pneus neige ou de pneus hiver pour circuler en montagne pendant les périodes hivernales à risque. Ce décret est prêt mais il n'est toujours pas paru alors que le Gouvernement doit encore adresser une instruction aux préfets et réaliser des concertations locales pour qu'il soit pleinement applicable à la saison 2020-2021.

Une autre mesure n'est toujours pas applicable : l'exonération de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), qui devait bénéficier aux véhicules utilisés dans le cadre de la collecte du lait en zones de montagne. Le Gouvernement n'a toujours pas saisi la Commission européenne de cette disposition. Si la mesure s'avérait *in fine* inapplicable, il faudra envisager une alternative : la production de lait a baissé de 20 à 52 % selon les départements en montagne depuis 2008.

Second constat : la montagne fait face à des défis considérables, sur les plans environnemental et économique. D'une part, la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 a conduit à la fermeture anticipée des stations de ski à partir du 14 mars dernier, occasionnant des pertes importantes pour l'ensemble des acteurs. D'autre part, le changement climatique, qui entraîne une baisse de l'enneigement, impose aux territoires de montagne de réinventer leur modèle économique à terme et sur ce sujet, nous manquons d'une stratégie pour la haute, la moyenne et la basse montagnes.

Dès lors, si le temps d'un « acte III » de la loi Montagne n'est pas encore venu, plusieurs correctifs et évolutions pourraient être apportés à la politique de la montagne. Les propositions que je vous soumetts s'articulent en trois axes.

Premier axe : poursuivre l'adaptation des normes et des services essentiels à la population aux spécificités des territoires de montagne.

C'était l'un des grands objectifs des « lois Montagne I et II » et des approfondissements doivent être envisagés. Un des moyens de donner toute sa substance à l'article 8 de la loi de 1985 serait de permettre une saisine

directe du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) par le Conseil national de la montagne (CNM) et par les comités de massif, pour mieux adapter la législation et la réglementation nationales aux territoires de montagne et ce, en amont de leur conception. La procédure actuellement en vigueur permet uniquement au CNM de saisir le CNEN pour une demande d'évaluation de normes réglementaires. Il faut ouvrir cette procédure. Un autre moyen serait d'envisager des expérimentations spécifiques aux territoires de montagne pour certains sujets, comme la politique de santé ou celle de l'eau par exemple, en adaptant les compétences des acteurs et les organisations. Une piste serait par exemple d'assouplir le cadre d'exercice de la compétence eau et assainissement pour les communes de montagne, en leur permettant de conserver ou de retrouver cette compétence au-delà du 1^{er} janvier 2026. C'est une demande des élus locaux. En outre, je crois qu'il est essentiel de mieux concilier l'application des lois « Montagne » et « Littoral ». Une instance dédiée pourrait être constituée au sein du Conseil national de la montagne, pour travailler de façon concrète sur des problématiques locales, en lien avec les services de l'État.

Autre sujet que notre commission a déjà eu l'occasion d'aborder et sur lequel je souhaiterais insister : il faut renforcer la dimension territoriale de la politique de santé pour mieux lutter contre la désertification médicale. Je crois nécessaire de mieux associer les élus à la gouvernance des agences régionales de santé (ARS), de créer des délégations territoriales des ARS par massif, de favoriser les stages de médecine en pratique ambulatoire en zones de montagne et de maintenir une présence médicale adaptée dans le cadre de la carte hospitalière et de la création de maisons de santé.

Enfin, sur la couverture numérique du territoire, le Gouvernement et les opérateurs ont pris des engagements ambitieux pour la montagne à travers le *New Deal*. Nous devons nous assurer de leur respect et je vous propose deux recommandations dans le droit fil de la position de notre commission : d'une part, accroître de 600 millions d'euros les moyens du « guichet » France très haut débit pour garantir la couverture intégrale des territoires de montagne en fibre optique d'ici 2025, et d'autre part, maintenir la pression de l'État et du régulateur sur les opérateurs pour parvenir à une résorption des zones blanches.

Deuxième axe : assurer le maintien et le développement des activités économiques en zones de montagne.

D'abord, il est essentiel de dresser un bilan économique et social des conséquences de l'épidémie de Covid-19 pour les finances des collectivités territoriales et des opérateurs économiques, afin d'envisager un soutien spécifique pour la saison hivernale 2021.

Second point, la défense du pastoralisme. La commission m'avait confié un rapport d'information en 2018 sur le plan national relatif au loup et à l'élevage. Deux ans après, la situation ne s'est pas améliorée et de

nouvelles propositions doivent être envisagées comme la création effective de zones de protection renforcée (ZPR), dans lesquelles des loups pourraient être prélevés indépendamment du plafond de prélèvement en cas d'attaques, la reconnaissance voire la création d'une présomption d'état de nécessité, sous certaines conditions, lorsqu'un éleveur ou un berger abat un loup qui s'attaque à son troupeau, la possibilité pour les maires de requérir directement la Brigade loups lors d'attaques répétées ou encore le renforcement de la compétence des préfets sur les chiens de protection. Une proposition de résolution européenne (PPRE) visant à modifier le classement dont bénéficie le loup au sein de la Convention de Berne, dont je suis rapporteur au nom de la commission des affaires européennes, permet de réaffirmer la position du Sénat sur ce sujet. Cette initiative s'inscrit dans le prolongement de la résolution sur le pastoralisme, adoptée par le Sénat le 2 octobre 2018.

Pour les ours, il ne faut pas reproduire les mêmes erreurs : l'État doit assurer la transparence de l'information pour créer les conditions de la confiance entre les éleveurs, bergers, associations de protection de l'environnement et habitants. Je souhaite aussi un moratoire sur la réintroduction de nouveaux spécimens.

Autre sujet essentiel : les zones de revitalisation rurale (ZRR). Lors de l'examen du budget 2020, le Sénat avait défendu la prorogation du bénéfice du classement en ZRR pour les 4 000 communes sortantes, dont 1 000 communes de montagne, jusqu'au 31 décembre 2021, de même que la prorogation des dispositifs fiscaux attachés au classement jusqu'à la même date. Le Gouvernement et les députés avaient finalement retenu la date du 31 décembre 2020 et une mission d'inspection a été lancée sur l'évaluation des zonages de soutien à l'attractivité des territoires, dans le cadre de la nouvelle « géographie prioritaire de la ruralité » souhaitée par le précédent Premier ministre. Ces travaux devaient aboutir au premier semestre 2020 mais je doute qu'une réforme satisfaisante soit prête pour l'examen du PLF pour 2021, auquel cas il sera nécessaire de proroger à nouveau le classement en ZRR et les dispositifs associés.

Enfin, il convient de soutenir le tourisme montagnard, structurel pour les économies locales. Un calendrier scolaire pluriannuel – sur 3 ans contre 2 actuellement – devrait à nouveau être instauré pour assurer une meilleure prévisibilité aux professionnels et aux élus. Les élèves des écoles de ski d'aujourd'hui sont les ambassadeurs de la montagne de demain : c'est pourquoi il est également primordial d'améliorer l'attractivité des classes découvertes, de moins en moins privilégiées par les professeurs. Les enseignants devraient être mieux accompagnés sur les plans opérationnel et financier. Par ailleurs l'article 16 de la loi Montagne de 2016 doit enfin être mis en œuvre : il prévoit que le ministre des transports sollicite la conclusion d'un accord avec les transporteurs nationaux destiné à assurer des

conditions tarifaires spécifiques aux établissements scolaires organisant des voyages scolaires.

Troisième axe : accompagner les territoires de montagne dans l'adaptation au changement climatique.

Cette problématique a été peu abordée par les précédentes lois Montagne. Elle est pourtant essentielle, tant le réchauffement climatique modifie les équilibres naturels et économiques des territoires montagnards. Entre 1888 et 2012, les températures moyennes dans les Alpes ont augmenté de deux degrés. Comme le notait le récent rapport de la délégation à la prospective, dont notre collègue Ronan Dantec était co-rapporteur, ce réchauffement a et aura des conséquences diverses selon l'altitude. Au-dessus de 1 800 mètres, il n'y a pas de risque de disparition de l'activité du ski à l'horizon 2040-2050. Vers 1 500 et 1 800 mètres, des investissements pour « sécuriser » l'enneigement devraient permettre de maintenir un enneigement suffisant. En basse montagne, en revanche, une perte moyenne de 25 % d'enneigement hivernal d'ici 2050 est anticipée par rapport au début du XXI^e siècle. Le manque d'enneigement y est d'ores et déjà visible, particulièrement sur les « ailes » de saison (en fin et en début de saison) alors que la viabilité économique d'un domaine skiable suppose une durée minimale d'ouverture de 100 jours par an. Dans ces zones, les stations doivent dès à présent envisager des stratégies de reconversion.

De nouveaux outils, notamment financiers, doivent donc être conçus pour soutenir les territoires de montagne dans ce processus d'adaptation à la nouvelle donne issue du changement climatique. Je propose tout d'abord de constituer un fonds d'adaptation au changement climatique en zones de montagne, permettant de financer la réhabilitation énergétique des bâtiments touristiques, de restructurer et d'adapter les activités économiques au recul de l'enneigement dans les massifs les plus exposés au changement climatique. Le fonds serait financé par l'État, et pourrait également l'être, sur une base volontaire, par les collectivités territoriales et leurs groupements. Le montant de ces contributions serait déterminé par une conférence des financeurs réunissant les représentants de l'État et des collectivités territoriales au sein des comités de massif. À l'échelle de ces comités de massif, des plans stratégiques d'adaptation au changement climatique et de diversification des activités économiques et touristiques pourraient par ailleurs être élaborés.

Dans le prolongement de l'expérimentation prévue par la loi Montagne de 2016, le droit à l'activité partielle devrait également être ouvert aux salariés des remontées mécaniques relevant des régies dotées de la seule autonomie financière, pour mieux armer les petites et moyennes stations de montagne face aux aléas climatiques.

Enfin, plus largement, la diversification des activités touristiques doit être poursuivie pour parvenir à un véritable « tourisme 4 saisons »,

notamment en améliorant le dialogue entre les acteurs économiques de la montagne pour permettre le développement de servitudes estivales.

Voilà donc, mes chers collègues, les principaux éléments dont je voulais vous faire part ce matin.

M. Didier Mandelli, président. – Merci cher collègue pour ce travail, dont je ne doute pas que certaines propositions seront reprises dans la future loi « 3D », comme cela a été évoqué et comme nous le souhaitons.

M. Guillaume Gontard. – Merci pour ce travail qui me paraît important. J'ai plusieurs remarques. Tout d'abord, en ce qui concerne le pastoralisme, la problématique du loup est réelle mais ce n'est pas la seule. Il y a également la problématique de la ressource en eau dans les alpages : l'été dernier, les troupeaux sont descendus bien plus tôt des alpages, et cette année les éleveurs hésitent à les y remettre à cause d'un manque d'eau. Le pastoralisme pose aussi une question économique. En particulier les traités de libre échange peuvent déstabiliser cette économie de montagne. Il y a sans doute un axe à creuser à ce sujet, et cela est d'ailleurs mentionné dans une résolution du Sénat concernant la politique agricole commune (PAC). Enfin, il me semble important de rappeler clairement que le loup, à la différence de l'ours, n'a pas été réintroduit mais s'est réimplanté très fortement.

Sur la question de la carte scolaire, la loi Montagne prévoyait un effectif minimal de 12 élèves par classe, et cela n'a pas encore été totalement intégré par certaines académies. Il me semble important de rappeler ce point du texte pour maintenir des écoles en zone rurale.

Enfin, de façon plus générale en ce qui concerne les services publics, je souhaite rappeler que l'activité des zones touristiques est organisée en deux saisons, et les résidents de ces zones sont confrontés à un vrai déficit d'accès aux services de santé, de transport, de mobilité dans des stations de ski exclusivement tournées vers le tourisme, qui peuvent parfois oublier la population locale.

Mme Françoise Ramond. – La question de la forêt en montagne a-t-elle été étudiée dans vos travaux ? Y a-t-il des évolutions dans ce domaine ? Je pense en particulier au Jura et je souhaiterais en savoir plus sur ce sujet.

M. Jean-François Longeot. – Nous avons évoqué les problèmes liés à l'enneigement que le tourisme en montagne rencontre compte tenu du changement climatique. Il me semble important de travailler à un tourisme « quatre saisons ». Mais comment le diversifier ? Comment étudier un maintien de l'enneigement qui ne recoure pas uniquement aux canons à neige ?

Je pense également que nous devrions nous pencher sur la problématique liée à la forêt dans les zones de montagne, qui concerne un nombre restreint de départements, et dont on parle très peu. Il me semble

que les problèmes de scolytes et autres vont concerner nos zones de montagne et nous devons y travailler.

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – En ce qui concerne le pastoralisme, notre collègue Patricia Morhet-Richaud conduit un groupe de travail sur ce sujet dans le cadre de la commission des affaires économiques. Je parlais tout à l’heure de la proposition de résolution sur un déclassement de la protection du loup dans la convention de Berne. Je présenterai mon rapport sur ce texte demain devant la commission des affaires européennes. Je pourrai vous le faire parvenir. Nous avons eu l’occasion ensemble de faire de nombreuses réunions dans le cadre de la mission qui m’avait été confiée par la commission sur le « plan-loup 2018-2023 ». Il subsiste toujours cette ambiguïté dans certains discours entre la réintroduction et le retour naturel du loup. Il y a encore des aspects à creuser.

Pour ce qui concerne les écoles, la limite à 12 élèves par classe minimum doit être réaffirmée. Certaines académies ont tendance à l’oublier.

Certaines stations étaient axées principalement sur le tourisme hivernal mais aujourd’hui elles investissent de plus en plus sur le tourisme estival. Il manque une stratégie pour les périodes de creux durant lesquelles les magasins et hôtels sont fermés et les professionnels de santé sont susceptibles d’aller vers d’autres territoires. En Haute Savoie, la volonté est d’aller vers un tourisme des « quatre saisons ». Mais aujourd’hui, il s’agit plutôt d’un tourisme de « deux saisons plus » consistant à aller plus loin dans la saison hivernale et à ouvrir plus tôt sur la saison estivale. Cela permet de maintenir les services publics le plus longtemps possible. Il faut arriver sur un « quatre saisons » pour garder l’intégralité des services publics mais les professionnels qui travaillent énormément durant les deux saisons souhaitent souvent une coupure à l’entre-saison. Il faudra donc institutionnaliser ces « quatre saisons », trouver du personnel pour ouvrir le plus possible et maintenir une pertinence des services publics.

Pour ce qui concerne la forêt, c’est un des points que nous n’avons pas traité dans le rapport. Il y a des besoins car il est vrai que les forêts savoyardes ont tendance à s’abîmer de plus en plus. Je vous renvoie à un rapport fait en 2014 par nos anciens collègues Hélène Masson-Maret et André Vairetto, au nom de notre commission, sur la protection et le développement du patrimoine naturel de la montagne. Il serait sans doute utile que notre commission travaille sur ce sujet dans les prochains mois.

Pour finir, il me semble qu’il y a vraiment un enjeu majeur sur les « quatre saisons » pour les stations, quelles qu’elles soient. Par exemple aux Gets, il y a une période de 3 à 4 semaines de « creux » entre la fin de la saison d’été et le début de la saison hivernale car les professionnels ont besoin de récupérer physiquement et que la gestion du personnel est compliquée. C’est pourquoi nous proposons la création d’un fonds d’adaptation pour promouvoir de nouvelles activités. L’équilibre est possible. Je citerai à cet

égard la station des Contamines-Montjoie : il y a dix ans, 80 % du chiffre d'affaires était réalisé durant la saison hivernale. Actuellement, la répartition est de 50 % du chiffre d'affaires l'été et 50 % l'hiver. Il y a eu un rééquilibrage, avec une vraie logique, qui manque toutefois de moyens.

En ce qui concerne l'adaptation climatique des stations entre 1500 m et 1800 m d'altitude, nous constatons tous que la neige de culture a une image plutôt négative, avec parfois une forme de dogmatisme de la part de certains préfets. Il nous faudrait communiquer davantage à ce sujet. Dans les retenues collinaires, l'eau ne contient pas d'additifs. Par exemple à La Clusaz, la retenue collinaire peut, en cas de besoin, alimenter le réseau d'eau potable ou l'approvisionnement en eau des alpages. Il y a donc une complémentarité à trouver, il nous faut concevoir des messages plus positifs, qui permettent d'associer le retour aux pistes « skis aux pieds » et une complémentarité été-hiver qui puisse servir nos territoires.

M. Didier Mandelli, président. – Je vous propose d'autoriser la publication de ce rapport.

La commission autorise la publication du rapport.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mardi 19 novembre 2019

- *Association nationale des maires de stations de montagne* :

MM. Joël RETAILLEAU, directeur général, **Pierre BALME**, vice-président.

Mardi 26 novembre 2019

- *Syndicat national des moniteurs du ski français* :

M. Eric BRÈCHE, président.

Mardi 3 décembre 2019

- *Association nationale des élus de montagne* :

Mme Annie GENEVARD, présidente, **M. Pierre BRETTEL**, délégué général.

Mardi 14 janvier 2020

- *Agence du numérique* :

M. Laurent ROJEY, directeur.

- *Fédération française des télécoms* :

MM. Michel COMBOT, directeur général, **Olivier RIFFARD**, directeur des affaires publiques.

Mardi 21 janvier 2020

- *Centre national interprofessionnel de l'économie laitière* :

MM. Bernard MARMIER, représentant du collège des Coopératives, président de la commission montagne, **Michel LACOSTE**, représentant du collège des Producteurs et de la commission montagne, **Florent KAPLON**, représentant de la FNIL, collège des industries, **Mme Marie-Pierre VERNHES**, directrice des affaires publiques.

Mardi 18 février 2020

- *Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)* :

M. Christophe GEHIN, chef de service du budget et des politiques éducatives territoriales, **Mme Stéphanie VELOSO**, Cheffe du bureau de l'éducation prioritaire et des territoires.

- *Domaines skiabiles de France* :

M. Alexandre MAULIN, président, **Laurent REYNAUD**, délégué général.

Mardi 3 mars 2020

- *Atout France* :

M. Philippe MAUD'HUI, directeur de l'ingénierie et du développement des territoires.

- *Syndicat interprofessionnel de la montagne – CFDT* :

M. Yannick VALLENÇANT, président.

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Chambres d'agriculture ;
- Frédérique Geymond, magistrate ;
- Union nationale pour la promotion de la location de vacances (UNPLV).