



© Luc Jourgon

## LOI MONTAGNE ACTE II

# Un nouvel élan pour la montagne

L'Assemblée Nationale a adopté le 28 décembre 2016 la Loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne (2016-1888). Que contient ce texte, venant actualiser la loi Montagne du 9 janvier 1985 ? Comment a-t-il été conçu ? Avec quels résultats et, éventuellement, quelles limites ? Nous avons rencontré Joël Giraud (député PRG des Hautes-Alpes, maire de L'Argentière-la-Bessée, président du Conseil national de la montagne) et Bernadette Laclais (députée PS de Savoie), co-rapporteuse du texte, qui ont contribué à la conception du texte de loi.

### Pour quelles raisons souhaitiez-vous actualiser la loi Montagne de 1985 ?

**Joël Giraud et Bernadette Laclais :** Notre souci principal était de faire avancer la cause de la montagne, dans un contexte évolutif. En trente ans, les choses ont fortement changé. Des problématiques nouvelles ont émergé, comme la couverture du numérique et l'accélération du réchauffement climatique, qui a un impact direct sur le tourisme en montagne. Il fallait donc mettre ces questions au cœur de la réflexion de la nouvelle législation !

Par ailleurs, plusieurs sujets, touchant à la vie quotidienne des habitants, nous semblaient cruciaux, comme le recul des services publics dans un certain nombre de territoires, la question des médecins de montagne, de l'école de montagne, ou encore des collectivités de montagne : il fallait parler de tout ça. Enfin, nous voulions faire évoluer certains sujets, présents dans le texte de 1985, qui avaient peu bougé en trente ans : la réhabilitation de l'immobilier de loisirs, la lutte contre les « lits froids », la réhabilitation de l'immobilier construit dans les années 1970, etc. Tous ces

sujets devaient être abordés de manière transversale, en tenant compte de deux grands mouvements : la place grandissante de l'Europe, dont la législation s'applique aussi dans les territoires de montagne, et la montée en puissance, dans un contexte de décentralisation, des régions et des intercommunalités.

### Comment avez-vous travaillé ?

**B.L. :** Lors de la venue du premier ministre Manuel Valls à Chambéry, en octobre 2014, où se tenait le 30<sup>ème</sup> congrès de l'association des élus de

montagne, je lui avais suggéré, avec d'autres collègues, de profiter des trente ans de la loi Montagne pour en dresser le bilan et de préparer une actualisation. Le premier ministre a donné son accord et m'a nommée, avec ma collègue Annie Genevard (députée LR du Doubs) pour préparer le travail parlementaire et concevoir un rapport, « l'Acte II de la loi Montagne », qui a été remis le 3 septembre 2015. Ce rapport, allié aux conclusions des groupes de travail du Conseil national de la montagne a servi de base pour rédiger le texte de loi proposé par le gouvernement lors de la session parlementaire extraordinaire de septembre 2016. Il est allé ensuite au Sénat, la procédure accélérée ayant été déclenchée par le gouvernement, puis a été adopté après une commission mixte paritaire en décembre 2016 et promulgué avant la fin de l'année.

### La loi a été adoptée à la quasi-unanimité : la montagne est un sujet qui fait consensus ?

**B.L. :** Ça a fait consensus car le premier ministre avait souhaité que ce soit fait par deux parlementaires issus des principaux groupes politiques. Avec ma collègue, nous sommes parties du principe que nous faisons des propositions en commun, validées de manière consensuelle, ensemble. Le gouvernement a repris plusieurs de ces propositions, dans un texte qu'il nous a proposé, et ensuite les parlementaires ont enrichi le texte proposé par le gouvernement. A titre d'exemple : le gouvernement a proposé un texte comprenant 25 articles, et on a fini avec... 95 articles ! Les parlementaires ont mené un vrai travail d'enrichissement !

### Si les territoires de montagne ont leurs spécificités par rapport aux zones de plaine, peut-on pour autant considérer la montagne française comme un ensemble homogène ?

**J.G. :** Il n'y a pas « une » montagne, mais « des » montagnes... C'est un ensemble hétérogène de massifs, très différents quant aux possibilités de développement. Il m'arrive de penser seulement en « alpin » et d'oublier les problématiques des Pyrénées, des Vosges ou du

Jura. Et pour cela, le Conseil national de la montagne remet les choses au clair en évoquant la problématique de toutes les autres montagnes. Quand on parle de couverture numérique, par exemple, on évoque souvent certains secteurs de montagne archi urbanisés de Haute-Savoie, en oubliant les zones blanches au fin fond du massif Central, des Alpes du Sud ou de certaines vallées des Pyrénées... A travers nos groupes de travail, nous parvenons à avoir une vision plus globale et équilibrée. De ce point de vue, l'article que la loi consacre aux Unités Touristiques Nouvelles (UTN) est emblématique : les gens des Pyrénées, des Vosges et du Jura regardent les alpins avec des yeux de soucoupes volantes ! Ils ont des problématiques d'élevage, de développement de certaines filières, bien différentes des nôtres – même si chez eux la neige est loin d'être un produit marginal. Mais les UTN, c'est autre chose... C'est avant tout un problème alpin, voire « nord alpin ».

### Quels sont les grands axes du texte ?

**B.L. :** La loi, qui réaffirme la solidarité de la Nation à l'égard de nos territoires de montagne, dont les spécificités sont reconnues, s'articule autour de quatre axes principaux :

- définir les objectifs généraux de la politique de la montagne et le fonctionnement des institutions qui lui sont propres, comme le Conseil national de la montagne (créé par la loi de 1985).
- L'égalité des citoyens et des territoires. Cela passe socialement par des avancées sur le statut des saisonniers, et de manière plus générale par la pérennisation et la garantie de l'offre de services publics dans les zones de montagne. Ceci concerne tous les services, de l'accès au numérique aux écoles ou à la santé.
- prendre en compte l'énorme défi environnemental. Nos montagnes, leurs espaces naturels, leurs habitants et toute l'économie sont extrêmement sensibles aux changements climatiques.
- assurer l'attractivité des zones de montagne, pour que leurs habitants soient les acteurs d'une économie agricole, industrielle et touristique dynamique, innovante, mais aussi respectueuse d'un environnement exceptionnel.

### La gouvernance de la montagne a évolué : quel est aujourd'hui le rôle du Conseil national de la montagne (CNM) ?

**J.G. :** Il comprend 59 membres, parlementaires, représentants de régions et de départements, professionnels et représentants du monde associatif. Le CNM joue un rôle de veille ; il est aussi force de proposition pour définir les objectifs de développement, d'aménagement de protection de la montagne. Nous nous réunissons en moyenne cinq fois par an. Le Conseil national de la montagne est une institution classique du paysage institutionnel français, mais contrairement à beaucoup de ses homologues, il est particulièrement vivant, très actif, et utilise davantage son pouvoir de lobbying. La loi de 2016 attribue une nouvelle représentativité et des pouvoirs renforcés au CNM. Parmi ces nouveaux pouvoirs, celui auquel je tenais beaucoup – et pour lequel nous avons obtenu gain de cause –, est la possibilité d'interpeller le Conseil national des normes.

### Quel est l'intérêt de cette démarche ?

**J.G. :** Notre pays est fait de normes souvent inapplicables en montagne. Pour exemple, exiger une rampe d'accès handicapé avec une pente inférieure à la topographie des trottoirs qui l'entoure pose problème ! Mais il y a des choses encore plus hallucinantes ! Sur le plan arboricole, pour la collecte des fruits, les normes édictées en France font que les escabeaux normalisés ne peuvent fonctionner sur des pentes : on prétend que c'est une norme européenne, mais elle a été revue et corrigée par la France, avec son habitude centralisatrice, qui n'est pas tout à fait la même dans les autres pays européens. Cette norme met en danger les arboriculteurs car si vous utilisez un escabeau qui n'est pas aux normes et qu'un accident se produit, vous partez directement sur le judiciaire ; si vous achetez l'escabeau aux normes, vous ne pouvez pas l'utiliser... On se mord la queue, ce sont des choses absolument surréalistes ! Au-delà de ces anecdotes, je voulais que le Conseil national des normes soit interpellé en amont des textes afin de les adapter à la réalité de la ►





Joël Giraud (député PRG des Hautes-Alpes, maire de L'Argentière-la-Bessée, président du Conseil national de la montagne) et Bernadette Laclais (députée PS de Savoie), co-rapporteuse du texte.

► géographie, du climat et d'un certain nombre de dispositions.

## La loi fait référence à des « expérimentations » : en quoi consistent-elles ?

**B.L. :** C'est une notion fondamentale pour nous. La loi de 1985 disait que les dispositions de portée générale, les politiques publiques, ainsi que les mesures prises pour leurs applications relatives à certains sujets, pouvaient être adaptées en fonction du territoire de montagne. Malheureusement, cette disposition très novatrice n'a jamais réellement été mise en œuvre. Prenons un exemple concret : l'école. La législation française stipule qu'on doit avoir tant d'enfants par classe, tant dans les zones prioritaires, etc., mais elle ne dit rien pour les zones de montagnes. Or, compte tenu de la densité de population et du nombre d'enfants (souvent moins nombreux), ces seuils d'élèves imposés amènent parfois les élèves à faire trente kilomètres par jour pour descendre dans la vallée jusqu'à leur école ! On pourrait accepter qu'il y ait moins d'élèves par classe afin de les maintenir localement. Jusqu'à récemment, on ne l'avait pas fait ! La loi de 2016, confirme la circulaire de 2011, et à travers son article 3, permet explicitement d'adapter une politique publique en fonction de la spécificité du territoire... Nous avons listé tous les domaines susceptibles de s'inscrire dans cette démarche : numérique, télé-

phonie mobile, construction, urbanisme, éducation, apprentissage, formation professionnelle, santé, transports, développement économique, social et culturel, développement touristique, etc. On nous a souvent rappelé que la France est « une République une et indivisible ». Nous y souscrivons bien sûr totalement. C'est pourquoi nous avons fixé un cadre et introduit dans la loi une méthodologie permettant cette adaptation, en passant notamment par les comités de massif. Ce cadre évitera de se trouver face à des demandes injustifiées.

## Ces expérimentations sont-elles envisagées pour ce qui concerne l'accès des mineurs en refuge, qui constitue un point clef pour la diffusion de la culture montagne auprès des jeunes générations ?

**J.G. :** Une disposition allant en ce sens a été écrite en toutes lettres dans la loi ! L'accès de groupes de jeunes aux refuges de montagne cumule pas mal de contraintes réglementaires : l'encadrement des mineurs et celle des ERP (Etablissements recevant du public). En altitude, les notions de volume recueil, les dispositions générales de sécurité contre les risques d'incendie et de panique du public, sont bien différentes ! Il est compliqué, dans ces bâtiments situés dans des zones difficiles d'accès, d'installer des issues de

<sup>1</sup> Logements rarement occupés par leurs propriétaires (moins de quatre semaines par an), qui ne sont pas proposés à la location et, quand ils le sont, ne trouvent pas de locataires.

<sup>2</sup> Les Agences postales communales (APC) fonctionnent dans le cadre d'une convention entre la Poste et la commune. Cette dernière fournit le local de l'agence au sein laquelle un ou plusieurs agents communaux assurent les prestations postales, y compris les services financiers de dépannage. La Poste verse à la commune une indemnité compensatrice couvrant la rémunération des personnels ainsi que la part du coût du local affecté à l'agence postale. On recensait en 2015 7829 Agence postales communales.

secours à l'étage – surtout si l'escalier de secours débouche sur un à pic de 2000 m ! Ça a été le cas sur le nouveau refuge de l'Aigle : trouver une issue de secours sans tomber directement du rocher de l'Aigle, ce n'était pas simple ! Les expérimentations permettront de se poser ce genre de question sur un certain nombre de refuges... On pourra ensuite revenir vers le Conseil national des normes et démontrer qu'on est parvenu, en dérogeant à la norme, à quelque chose de relativement sécurisant mais en disant qu'on l'a adapté à un territoire qui ne relève pas tout à fait de la même logique.

## Quelle place la loi accorde-t-elle à la protection de l'environnement ? Parvient-elle à équilibrer le fait que la montagne est un territoire où l'on vit, où l'on travaille, qui doit se développer économiquement, mais aussi un milieu naturel que l'on doit protéger ?

**B.L. :** Je pense qu'on est arrivé à un point d'équilibre. Les associations de protection de l'environnement nous ont alertés sur le fait que la montagne est un réservoir de biodiversité, d'une qualité unique, qu'il est nécessaire de préserver. Je partage ce point de vue. Après, on peut bien sûr diverger sur la manière de protéger, et jusqu'où, mais je crois que le message – réel – qui est passé, c'est de dire qu'on doit garan-

tir aux générations suivantes qu'elles auront les mêmes chances que nous par rapport à ces réserves de biodiversité. Dans plusieurs de ses articles, et notamment dans l'article 1, qui fixe les objectifs de l'action de l'Etat en faveur de la montagne, l'objectif d'équilibre entre développement et protection est réaffirmé. Cela s'applique aux questions du tourisme, de l'urbanisme et de l'immobilier. Sur la question des UTN (Unités touristiques nouvelles), par exemple, nous avons rénové et simplifié la procédure, en distinguant les opérations stratégiques relevant d'une planification dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et celles, d'impact plus local, relevant des plans locaux d'urbanisme (PLU). Dans ce texte, nous encourageons très fortement les collectivités à se doter de SCoT pour pouvoir travailler ensemble et avoir des aménagements cohérents, le plus possible par vallée. Il faut que les communes communiquent, échangent pour essayer de ne pas avoir des équipements redondants ; que les projets soient imaginés dans l'intercommunalité, voire même, pour certains équipements, en inter-intercommunalités (en SCoT). Au final, nous avons essayé de trouver un équilibre entre la planification – que nous pensons absolument nécessaire dans les zones de montagne –, et le développement. En effet parce que, en même temps, on peut avoir besoin de changer des remontées mécaniques ou d'aménager – même si la période des grands aménagements, des créations ex nihilo de grandes stations de sports d'hiver, est révolue depuis la fin des années 80.

**J.G. :** Une des meilleures preuves du fait que nous avons atteint un point d'équilibre est que tout le monde, lors du Conseil national de la montagne, a voté les décrets d'application, sauf... les Domaines skiables de France (DSF). Or, on ne peut pas faire supprimer toute contrainte reposant sur la procédure des UTN ! Prévoir in fine la planification des UTN dans les documents d'urbanisme est déjà en soi, sur le plan de l'environnement, la vraie garantie à terme. Très honnêtement, un projet comme celui de la Skyline de Tignes, un truc surréaliste, sera plus difficile à planifier dans un SCoT – je vois bien la tête de l'ensemble des maires concernés

! Le fait que cela passe par les SCoT ou les PLU est une garantie en termes de démocratie locale qui n'existait pas jusqu'à présent. On nous a reproché d'être du côté des « bétonneurs » en introduisant quelques procédures dérogatoires dans les documents d'urbanisme par lesquels il faudra passer désormais, mais on ne peut pas tout prévoir dans un SCoT ! Ce n'est pas parce qu'on n'a pas obtenu 100% de ce que l'on voulait et atteint un compromis qu'il faut dire que le compromis en soi est mauvais ! La meilleure preuve, encore une fois, est le vote défavorable de DSF, démontrant qu'ils voulaient aller beaucoup plus loin (et n'ont pas eu ce qu'ils voulaient). Quand on arrive au milieu du gué c'est que le compromis est acceptable pour la société...

## Qu'en est-il chez nos voisins en termes de législation sur la montagne ?

**J.G. :** La France était plutôt en avance avec la loi de 1985, qui a fait figure d'OVNI dans le paysage juridique européen ! Il n'y a pas d'équivalent de cette loi dans les autres pays européens, qui sont davantage décentralisés que le nôtre et travaillent au niveau des régions. En Allemagne, par exemple, chaque länders a un réel pouvoir législatif. L'Italie est dotée d'un texte générique permettant d'adapter en cas de besoin localement sur des « zones à spécificité ». Beaucoup de nos homologues européens se contentent de faire référence à l'article 174 du Traité de Lisbonne reconnaissant la spécificité de la montagne, des îles et des zones faiblement densément peuplées qu'ils appliquent sur leur territoire, et dont la déclinaison revient aux régions de par leur autonomie législative.

## Y a-t-il un sujet ou un principe qui vous tenait particulièrement à cœur ?

**J.G. :** Le plus important pour moi était tout ce qui relève des services publics, à la fois la mise en œuvre de la carte scolaire, mais aussi tout ce qui relève de l'offre de soins : c'est un vrai enjeu ! Dans le texte, dorénavant, le projet régional de santé intègre des notions de délais raisonnables, susceptibles de mettre en danger l'intégrité physique du patient ; c'est valable pour

un médecin généraliste, un service médical d'urgence, de réanimation, une maternité... C'était capital pour moi parce que je voyais l'évolution des choses de manière très défavorable dans les zones de montagne, et je dois dire qu'on a été entendu sur ce point.

## Avez-vous des regrets sur certains sujets ?

**J.G. :** Nous n'avons pas pu légiférer jusqu'au bout sur la question du numérique, de l'accès au haut débit, des zones blanches, etc. J'aurais souhaité aller plus loin quant à la mutualisation des réseaux : permettre à l'usager – comme cela se fait à l'étranger – qu'il accède automatiquement au réseau le plus performant, lorsqu'un seul opérateur couvre la zone. Je voulais introduire dans la loi une forme d'obligation et de sanction : que l'ARCEP (Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes), siffle la fin de la partie si ça ne fonctionnait pas ! Je connais les enjeux et les fragilités des opérateurs, mais ce sujet me laisse un sentiment d'inachevé... Le bilan qui sera fait dans un an, notamment sur ce point, permettra de mettre les opérateurs déficients devant leurs responsabilités.

## La loi sera donc évaluée dans le temps ?

**J.G. :** Un bilan doit être fait d'ici un an au sein du Conseil national de la montagne ; cela servira à évaluer son applicabilité, ce qui a marché ou pas. Nous fonctionnons selon un système de révision possible : la loi peut être complétée ou corrigée. Il ne faut pas renouveler les erreurs du passé : pendant trente ans on n'a pas bougé un texte, ce qui est toujours dangereux car la société évolue vite, et encore plus en montagne avec les aléas climatiques ! Ces conditions parfois extrêmes obligent cependant à bouger, notamment en matière de services publics, et à innover. Nos territoires sont souvent pionniers, comme ça a été le cas pour la création des Agences postales communales, demandées par des élus de montagne, et aujourd'hui étendues à tout le territoire...

Fabrice Lardreau