



N° 538

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 décembre 2017.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145-7 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

*sur la mise en **application de la loi n° 2016-1888**
du 28 décembre 2016 de **modernisation, de développement**
et de **protection des territoires de montagne***

ET PRÉSENTÉ PAR

MME MARIE-NOËLLE BATTISTEL ET M. JEAN-BERNARD SEMPASTOUS

Députés.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LES DÉCRETS D'APPLICATION DE LA LOI « MONTAGNE 2 »	9
A. LA GOUVERNANCE DES ZONES DE MONTAGNE	9
1. Le décret relatif au Conseil national de la montagne.....	10
a. Composition	11
b. Fonctionnement	11
2. Le décret relatif aux comités de massif.....	12
a. La composition et le fonctionnement des comités de massif	13
b. Les commissions spécialisées des comités de massif	14
B. L'URBANISATION DES ZONES DE MONTAGNE	14
C. LES DÉCRETS DIVERS	17
1. Le décret relatif à l'expérimentation de l'extension du régime d'activité partielle à toutes les régies de ski	17
2. Le décret relatif à l'habilitation des agents publics en vue de loger des travailleurs saisonniers	18
3. Le décret relatif aux obligations d'équipement des véhicules en période hivernale.....	19
4. Le décret relatif aux normes de sécurité et d'hygiène des refuges de montagne....	21
5. Le décret relatif à la définition des zones de montagne pour l'application du régime fiscal des véhicules collecteurs de lait	21
6. Le décret relatif aux tarifs d'utilisation des réseaux de transport et de distribution de gaz	22
7. Le décret relatif au soutien d'une thèse du résidanat de médecine hors délais.....	23
II. LES DISPOSITIONS DE LA LOI DONT L'APPLICATION DOIT ÊTRE SUIVIE	25
A. LES SERVICES PUBLICS EN MONTAGNE	25
1. Adapter l'organisation scolaire à la montagne.....	25
2. L'accessibilité des services de santé.....	26

B. LE DYNAMISME ÉCONOMIQUE EN MONTAGNE	28
1. Les zones de revitalisation rurale pour les communes de montagne	28
2. La couverture numérique du territoire	31
3. La protection de l’agriculture de montagne contre les actes de prédation.....	32
a. Le loup	32
b. L’ours brun.....	33
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	35
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	53

INTRODUCTION

La loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, aussi appelée loi « Montagne 2 », en résonance avec la loi fondatrice de 1985⁽¹⁾, a été adoptée par l'Assemblée nationale à l'unanimité, moins une voix.

Comme l'indiquaient les rapporteuses du projet de loi, Mmes Bernadette Laclais et Annie Genevard, l'enjeu de cette loi était de « revoir la copie », car, au fil du temps, la spécificité de la montagne dans notre corpus juridique a été un peu oubliée. Ainsi, certaines difficultés relevées en 1985 restent d'actualité, notamment en matière d'accessibilité aux services publics, de santé, d'éducation ou de numérique, qui fait parfois défaut, faute de moyens ou faute d'ambition.

Qu'est-ce que la montagne ? Espace de rêve et de loisir pour certains, poumon écologique et cœur de la biodiversité, lieu de production agricole, vivier de l'économie blanche et de la production énergétique pour d'autres, la montagne est avant tout un lieu de vie. La montagne est une sentinelle du changement climatique et mêle ancrage des traditions et élan de l'innovation. Les territoires de montagne sont une chance pour la République, à condition que l'on tienne compte de leurs spécificités, de leurs handicaps naturels parfois, de leur richesse et de leurs aménités toujours, de leur besoin de développement et de la nécessité de les protéger.

Les grands principes comme les déclinaisons par politique publique de la première « loi Montagne » ont été réaffirmés, modernisés et, à de nombreux titres, renforcés. Encore faut-il que la loi soit appliquée ! L'objet du présent rapport est de réaliser un bilan d'étape, un an après l'adoption de la loi, des principales mesures qu'elle contient. S'il est encore trop tôt pour lancer une évaluation détaillée des effets de la loi sur les territoires de montagne, il est possible de vérifier si les administrations se sont correctement emparées des dispositions nouvellement adoptées, et, en particulier, si les décrets d'application requis par plusieurs articles ont bien été publiés.

Le présent rapport est donc rendu en application de l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale, qui dispose qu'« à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, deux députés, dont l'un appartient à un groupe d'opposition (...), présentent à la commission compétente un rapport sur la mise en application de cette loi ».

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

L'exercice n'est pas aisé *a priori* : le rapport de préfiguration de la loi de 2016, « Pour un acte II de la loi Montagne »⁽¹⁾ a mis en évidence que le « fait montagnard » n'est « toujours pas intégré de manière automatique dans la culture des administrations publiques de l'État et des collectivités territoriales. La normalité administrative a pu limiter fortement les velléités de traitement particulier de ces territoires. En l'occurrence, la loi montagne n'a pas ou ne suffit pas à instiller une culture montagnarde au sein des administrations publiques ». À ce titre, vos rapporteurs ont pu rencontrer l'ensemble des administrations sollicitées sur les sujets d'application de la loi qui entraient dans leur champ de compétences, et ont obtenu les éléments qu'ils réclamaient pour la bonne information de l'Assemblée nationale.

Si la loi est correctement appliquée s'agissant des mesures techniques qui constituent l'essentiel du présent rapport, la spécificité des territoires de montagne n'est pas toujours correctement prise en compte. L'illustration la plus frappante de ce constat est l'article 8 de la loi « Montagne » de 1985, renforcé par la loi « Montagne 2 ». Cet article dispose que « les dispositions de portée générale ainsi que les politiques publiques et les mesures prises pour leur application (...) sont, éventuellement après expérimentation, adaptées à la spécificité de la montagne ou à la situation particulière de chaque massif ou partie de massif ».

Dans les faits, ce principe d'adaptation normative n'a jamais été mis en œuvre, par manque de volonté politique et par absence de définition des modalités réglementaires pertinentes. En vue de permettre une meilleure application de ce principe, la loi « Montagne 2 » identifie les politiques publiques concernées par l'objectif d'adaptation : les politiques publiques mises en place dans les domaines du numérique et de la téléphonie mobile, de la construction, de l'urbanisme, de l'éducation, de la santé, des transports, du développement économique, social, culturel et de la protection de la montagne.

Est-ce que ce sera suffisant ? Vos rapporteurs observent qu'en matière de santé, par exemple, l'expérimentation réclamée par l'article 23 de la loi, afin d'assurer que les agences régionales de santé (ARS) garantissent aux populations de montagne l'accès « à un service de médecine générale, à un service d'urgence médicale, à un service de réanimation ainsi qu'à une maternité dans des délais raisonnables non susceptibles de mettre en danger l'intégrité physique du patient en raison d'un temps de transport manifestement trop important », ne sera probablement jamais mise en place. De la même façon, en matière d'accessibilité numérique, les expérimentations prévues à l'article 29 de la loi en faveur « de solutions innovantes de nature à améliorer la couverture des zones de montagne et reposant (...) sur le recours à des mix technologiques » ne voient aujourd'hui pas le jour : les zones de montagne sont encore trop souvent des zones blanches ou des zones grises (couvertes par aucun opérateur ou un seul opérateur de téléphonie mobile) et devront attendre, pour l'essentiel, bien après 2022 pour l'accès à un très haut débit fixe de qualité, à part pour quelques rares exceptions.

(1) B. Laclais, A. Genevard, « Pour un acte II de la loi Montagne », rapport au Premier ministre, 27 juillet 2015.

Vos rapporteurs rappellent que ces adaptations normatives sont essentielles au maintien d'une population pérenne dans les zones de montagne, au maintien d'activités économiques et touristiques, bref à l'attractivité de ces territoires où les contraintes naturelles sont plus importantes qu'ailleurs, et légitiment cet effort de l'État et des collectivités territoriales.

Ce constat est présent, en creux, dans l'ensemble du rapport, qui comporte deux grandes parties : la première se concentre sur les décrets d'application qui sont réclamés par la loi « Montagne 2 » ; la seconde fait le point sur les politiques publiques dont le suivi parlementaire est nécessaire pour veiller à leur bonne application dans les territoires de montagne.

I. LES DÉCRETS D'APPLICATION DE LA LOI « MONTAGNE 2 »

La loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne – ci-après, mentionnée comme « la loi » – comporte dix articles nécessitant la prise d'un décret d'application.

Vos rapporteurs ont auditionné la grande majorité des services ministériels en charge de la rédaction de ces décrets. À la date de parution du présent rapport, 4 décrets ont été publiés, et 6 sont à des niveaux d'avancement très hétérogènes, de la concertation à l'examen en Conseil d'État. Vos rapporteurs notent que le travail gouvernemental d'application de la loi est, pour **4 de ces 6 décrets** à paraître, **satisfaisant**. Ces décrets devraient paraître dans les prochaines semaines, ce qui est un délai raisonnable en raison des nombreux acteurs impliqués dans les politiques de montagne et du travail de concertation qui a été systématiquement privilégié par le Commissariat général à l'égalité des territoires.

Pour **deux projets de décret**, à savoir celui qui doit permettre l'application de l'article 61 sur les exonérations fiscales dont pourront bénéficier les véhicules collecteurs de lait en montagne et celui relatif à l'article 83 devant adapter les normes de sécurité et d'hygiène des refuges de montagne pour permettre l'accueil des mineurs, la situation semble au **point mort**.

Vos rapporteurs analysent cette difficulté par **l'absence de décision claire sur la question de savoir quel ministère doit piloter le projet de décret** : le sujet de la collecte du lait en montagne concerne avant tout le ministère de l'agriculture, mais également les services de la direction générale des douanes et des droits indirects ; le sujet de l'accueil des mineurs en refuge de montagne concerne tant le ministère de l'intérieur que celui de la justice et celui de l'éducation nationale, pour ses attributions en matière de jeunesse.

Les développements suivants reprennent l'ensemble des mesures d'application devant être prises, de façon thématique.

A. LA GOUVERNANCE DES ZONES DE MONTAGNE

Vos rapporteurs doivent débiter cette sous-partie par un constat préoccupant : à ce jour, et alors que **le Conseil national de la montagne (CNM) doit être renouvelé avant la fin de l'année**, le Commissariat général à l'égalité des territoires, qui en assure le secrétariat, n'est pas en mesure de préparer le décret permettant la désignation de ses membres.

En effet, les membres issus du Sénat, des régions (sauf La Réunion), de la plupart des départements et, comme ils n'ont pas encore été constitués, de l'ensemble des comités de massif, n'ont **pas encore été désignés**, et ne peuvent

donc être nommés par le Premier ministre. Il faut espérer que cette situation se résolve dans les meilleurs délais, pour que le CNM puisse poursuivre ses missions.

1. Le décret relatif au Conseil national de la montagne

L'article 10 de la loi modernise le fonctionnement du Conseil national de la montagne, créé par l'article 6 de la loi « Montagne 1 ». Rappelons que le CNM est présidé par le Premier ministre, et qu'il est le **lieu de concertation privilégié entre le Gouvernement et les représentants de la montagne** sur l'avenir des territoires de montagne et sur les politiques publiques à mettre en œuvre. Il définit les objectifs et les actions qu'il juge souhaitables pour le développement, l'aménagement et la protection de la montagne.

La loi **élargit les missions du CNM** : en plus d'être consulté sur les priorités d'intervention et les conditions générales d'attribution des aides accordées aux zones de montagne, le CNM est désormais consulté sur les projets de loi et de décret spécifiques à la montagne. Le CNM est également informé des investissements de l'État mis en œuvre dans les conventions interrégionales et les programmes européens spécifiques aux massifs de montagne, ainsi que du bilan d'activité des comités de massif (voir ci-dessous).

Enfin, la loi prévoit plusieurs dispositions qui, jusqu'à présent, n'étaient que d'ordre réglementaire, comme la réunion du CNM sur un rythme au moins annuel ainsi que la constitution d'une commission permanente au sein du Conseil, qui peut faire l'objet de délégations de compétences. En outre, la loi établit une meilleure articulation du travail du CNM et de celui de sa commission permanente en précisant notamment que le président de la commission permanente du CNM est, de droit, le vice-président du CNM. En outre, afin d'assurer un **caractère transpartisan au Conseil**, le Premier ministre peut nommer un second vice-président. Cette commission permanente voit ses prérogatives élargies : elle peut notamment, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, saisir le Conseil national de l'évaluation des normes (CNEN) d'une demande d'évaluation des dispositions réglementaires en vigueur.

Le décret n° 2017-754 du 3 mai 2017 d'application de l'article 10 porte sur la composition et le fonctionnement du CNM. Certaines règles de composition sont toutefois fixées par la loi, comme la représentation du Parlement, fixée à cinq députés et cinq sénateurs, dont deux désignés par la commission permanente chargée des affaires économiques et deux désignés par la commission permanente chargée de l'aménagement du territoire au sein de chaque assemblée.

Ce décret dispose, en outre, de l'extinction des mandats actuels du CNM à la date de désignation de ses nouveaux représentants et, au plus tard, au 31 décembre 2017.

a. Composition

Au terme du décret n° 2017-754, précité, le CNM est composé de 80 membres, répartis en quatre collèges :

– un **collège d'élus**, composé de 34 membres : les dix parlementaires précités ; dix représentants des régions, dont une partie au moins du territoire est classée dans un ou plusieurs massifs (y compris le massif corse et les massifs ultramarins de Martinique, de Guadeloupe et de La Réunion) ; sept représentants des conseils départementaux, également classés dans un ou plusieurs massifs ; deux représentants de l'Association nationale des élus de montagne (ANEM) ; un représentant de l'Association des maires de France (AMF) ; un représentant de la Fédération nationale des élus de l'intercommunalité (AdCF) ; un représentant de l'Association nationale des maires de stations de montagne (ANMSM) ; un représentant de la Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR) ; un représentant de l'Association nationale des élus des territoires touristiques (ANETT) ;

– un **collège des représentants des comités de massif**, composé de 14 membres. Le rôle, la composition et le fonctionnement de ces comités de massif sont détaillés ci-dessous ;

– un **collège de représentants des acteurs socio-économiques**, composé de 23 membres, notamment issus de CCI France, de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, des organisations syndicales d'agriculteurs, des organisations syndicales salariales et patronales, du Centre national de la propriété forestière ou encore de France Bois Forêt ;

– un **collège de représentants d'associations et de parcs nationaux et régionaux**, composé de 9 membres, notamment issus du Conseil national de la protection de la nature, de France Nature Environnement, de représentants des chasseurs et des pêcheurs, de Parcs nationaux de France et de la Fédération des parcs naturels régionaux de France ou encore de l'Association nationale des lieux d'accueil des travailleurs saisonniers.

Le mandat des membres du CNM est fixé à six ans, renouvelable, à l'exception des députés et des sénateurs. Ils sont désignés par les organisations qu'ils représentent et sont nommés par le ministre chargé de l'aménagement du territoire. Ce mandat est exercé à titre gratuit.

b. Fonctionnement

Le décret prévoit également les modalités de fonctionnement du Conseil national de la montagne. Le CNM se réunit (aux termes de la loi, au moins une fois par an), sur convocation de son président qui fixe l'ordre du jour, après avis du président de la commission permanente. Il peut également être réuni à la demande des deux tiers de ses membres, dans la limite d'une fois par an.

Le CNM adopte un règlement intérieur qui fixe le nombre, la composition, les compétences et les règles de fonctionnement de plusieurs commissions qu'il met en place. Ces commissions peuvent intégrer des représentants de l'État ou de ses établissements publics et des personnalités qualifiées. Le règlement intérieur prévoit les règles permettant au CNM de déléguer son pouvoir d'émettre des avis, soit à la commission permanente, soit à l'une des commissions créées. Les avis du CNM sont toujours publics.

La commission permanente (CP) du CNM est composée de 23 membres, issus des quatre collèges selon la règle de répartition suivante : 10 membres pour le collège des élus ; 4 membres pour le collège des représentants des comités de massifs ; 6 membres pour le collège des représentants des acteurs socio-économiques et 3 membres pour le collège des représentants des associations et des parcs nationaux et régionaux.

Le rôle de la CP est de préparer le programme de travail du CNM. Elle assure le suivi des travaux du Conseil et veille à la mise en œuvre des recommandations et des propositions qu'il émet. Elle est réunie sur convocation de son président (par ailleurs vice-président du CNM) ou du président du Conseil national de la montagne ou sur demande d'au moins huit de ses membres représentant au moins deux collèges.

2. Le décret relatif aux comités de massif

La loi a **modernisé le fonctionnement des comités de massif**, créés par l'article 7 de la loi « Montagne 1 ». Ces derniers sont essentiellement composés de représentants des régions, des départements, des communes et de leurs groupements, mais comprennent également des représentants des parcs nationaux et régionaux, des organisations socioprofessionnelles ou encore des associations concernées par le développement, l'aménagement et la protection du massif.

Rappelons que **les comités de massif ont une capacité d'initiative importante**, puisqu'ils préparent le schéma interrégional de massif, et peuvent proposer la création de prescriptions particulières de massif. En outre, ils sont saisis pour avis de la directive territoriale d'aménagement et de développement durables, lorsqu'elle concerne tout ou partie d'un ou plusieurs massifs. Vos rapporteurs notent que le processus de désignation des membres des comités de massif, appelés à être renouvelés cette année, prend du retard dans certains départements.

L'article 11 de la loi **améliore l'articulation entre le CNM et les comités de massif**, notamment en prévoyant qu'un comité de massif puisse saisir la commission permanente du CNM de toute question concernant son territoire. En outre, le comité de massif est désormais consulté sur les projets de directive territoriale d'aménagement et de développement durables, sur les conventions interrégionales et les programmes européens spécifiques au massif, sur les contrats de plan État-Région et sur les programmes opérationnels européens. Ils peuvent

désormais être associés à **l'élaboration du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)** dans les régions concernées.

a. La composition et le fonctionnement des comités de massif

Le décret n° 2017-755 du 3 mai 2017 relatif à la composition et au fonctionnement des comités pour le développement, l'aménagement et la protection du massif des Alpes, du Massif central, du massif du Jura, du massif des Pyrénées et du massif des Vosges, précise **la composition de chacun des comités de massif et leurs règles de fonctionnement**. Ces règles sont adaptées à la taille des massifs, notamment en ce qui concerne l'organisation interne du comité.

Par dérogation, la composition et les règles de fonctionnement du comité de massif de Corse sont fixées par l'Assemblée de Corse.

Le décret précise le nombre de membres de chaque comité de massif, qui varie de 57 membres (Vosges, Jura) à 89 membres (Massif central). Il précise que quatre collèges composent chaque comité de massif, avec des règles de répartition spécifiques : un collège d'élus locaux, qui composent au moins la moitié du comité de massif ; un collège de parlementaires (deux députés et deux sénateurs) ; un collège de représentants des acteurs économiques (chambres d'agriculture, de commerce et d'industrie, représentants de l'économie sociale et solidaire, des organisations patronales et syndicales ou encore des personnalités qualifiées participant au développement du massif) ; un collège de représentants associatifs (fédérations de chasse et de pêche, représentants des parcs nationaux et régionaux, associations environnementales et personnalités qualifiées participant à la vie collective du massif).

Le préfet coordonnateur de massif a la mission de fixer la liste des organismes qui pourront envoyer des représentants au sein du comité de massif et le nombre de représentants dans le respect des dispositions du décret. Il nomme également les personnalités qualifiées admises à siéger au comité de massif. La liste prévisionnelle des élus locaux siégeant au sein du collège majoritaire du comité est transmise par le préfet coordonnateur du massif à l'association nationale des élus de montagne (ANEM), qui dispose d'un délai de trois semaines pour faire connaître son avis.

Les membres du comité de massif disposent d'un mandat de six ans renouvelable, exercé à titre gratuit.

Les règles de fonctionnement des comités de massif fixées par le décret sont précisées par le règlement intérieur de chaque comité, édicté par ce dernier. Le décret impose toutefois le principe d'une co-présidence du comité, par le préfet coordonnateur de massif et par le président de la commission permanente du

comité⁽¹⁾, ainsi que la réunion au moins une fois par an du comité, sur convocation conjointe du préfet coordonnateur de massif et du président de sa commission permanente.

b. Les commissions spécialisées des comités de massif

L'article 11 de la loi prévoit également que, de façon nouvelle, chaque comité de massif désigne en son sein **au moins trois commissions spécialisées**, respectivement compétentes en matière d'espaces et d'urbanisme, de développement des produits de montagne et de transports et de mobilité.

La composition et les missions de ces commissions ont été fixées par le même décret, précité, du 3 mai 2017. Son article 8 prévoit ainsi que :

– **la commission spécialisée « espaces et urbanisme »**, composée en majorité d'élus locaux, prépare les avis du comité de massif sur les questions relatives à la gestion et la protection des espaces de montagne, urbanisés ou non. Elle est consultée sur les projets d'unités touristiques nouvelles (UTN) structurantes, dans le cadre d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT) ou en son absence ;

– **la commission spécialisée « développement des produits de montagne »**, composée en majorité de représentants des organisations professionnelles, peut se saisir de toute question concernant le développement des produits de montagne dans le massif. Elle est informée de la mise en œuvre des programmes spécifiques concernant les productions agricoles, industrielles et artisanales, les services et savoir-faire de montagne, ainsi que la promotion de la qualité et la valorisation des indications géographiques et des indications géographiques protégées ;

– **la commission spécialisée « transports et mobilité »**, dont la composition reflète la composition du comité de massif, peut se saisir de tous sujets concernant les transports et la mobilité des biens et des personnes, et notamment leur cohérence et leurs complémentarités sur l'ensemble du massif. Elle pourra notamment proposer des expérimentations.

B. L'URBANISATION DES ZONES DE MONTAGNE

L'article 71 de la loi remanie en profondeur le régime des unités touristiques nouvelles (UTN). Les UTN ont la particularité de pouvoir **déroger au principe d'extension de l'urbanisation en continuité** de l'urbanisation existante. Ce sont en effet des constructions de développement touristique spécifiques aux zones de montagne : des remontées mécaniques, des hébergements touristiques, des golfs ou encore des campings.

(1) Cette commission permanente est prévue à l'article 7 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. Elle est composée en majorité d'élus locaux, et élit son président en son sein.

La réforme des UTN s'inscrit dans le cadre plus large de la réforme de la planification de l'urbanisme, qui **incite aujourd'hui fortement l'ensemble des communes de montagne à se doter de documents d'urbanisme** tels que les plans locaux d'urbanisme (PLU), qui permettent de lancer des projets d'UTN dites « locales », ou les schémas de cohérence territoriale (SCoT), qui permettent de lancer des projets d'UTN « structurantes » (d'une ampleur significative pour l'ensemble du massif). Ces deux catégories d'UTN se substituent, respectivement, aux UTN départementales et aux UTN de massif.

Le décret d'application de cet article est de première importance, car il précise, selon la nature et l'ampleur des UTN, quels sont les projets qui relèvent d'une UTN locale ou d'une UTN structurante, en fonction de seuils de superficie et d'utilisateurs de ces projets. Cette séparation est importante dans la mesure où la complexité du montage des « dossiers UTN » et leur temps de mise en œuvre varient beaucoup entre ceux qui relèvent du seul PLU ou ceux qui doivent être inscrits dans un SCoT.

Des difficultés juridiques peuvent toutefois en résulter. Par exemple, dans le cas d'un PLU cassé à la suite d'un recours contentieux, les projets d'UTN locales qui étaient prévus par ce document se retrouvent dans un vide juridique. Selon les services ministériels, les élus peuvent alors recourir à l'ancienne procédure dérogatoire qui permet l'autorisation de création d'une UTN par arrêté préfectoral. Mais cette possibilité est méconnue, du fait d'un manque de transparence du droit applicable aux UTN.

Les parlementaires avaient pu avoir connaissance, au moment de l'examen du projet de loi, des principaux éléments du projet de décret, finalement publié en mai 2017 (décret n° 2017-1039 du 10 mai 2017 relatif à la procédure de création ou d'extension des unités touristiques nouvelles). Par rapport à la situation qui prévalait avant l'adoption de la loi, **le décret modifie peu les grands équilibres** entre UTN départementales/locales et les UTN de massif/structurantes.

Il faut cependant noter que les liaisons entre stations de ski et les ascenseurs valléens de taille conséquente deviennent structurantes, et que la plupart des seuils qui entraînent la catégorisation des projets en UTN ont été relevés par rapport au droit existant, ce qui traduit une volonté de souplesse du Gouvernement. Dans le tableau suivant, les variations de fond par rapport au droit existant sont indiquées en gras.

<p align="center">UTN structurantes (article R. 122-8 du code de l'urbanisme)</p>	<p align="center">UTN locales (article R. 122-9 du code de l'urbanisme)</p>
<p>1° La création, l'extension ou le remplacement de remontées mécaniques, lorsque ces travaux ont pour effet :</p> <p>a) La création d'un nouveau domaine skiable alpin ;</p> <p>b) L'augmentation de la superficie totale d'un domaine skiable alpin existant, dès lors que cette augmentation est supérieure ou égale à 100 hectares ;</p> <p>2° Les liaisons entre domaines skiabls alpins existants ;</p> <p>3° Des opérations de construction ou d'extension d'hébergements et d'équipements touristiques d'une surface de plancher totale supérieure à 12 000 mètres carrés, à l'exclusion des logements à destination des personnels saisonniers ou permanents des équipements et hébergements touristiques.</p> <p>4° L'aménagement, la création et l'extension de terrains de golf d'une superficie supérieure à 15 hectares ;</p> <p>5° L'aménagement de terrains de camping d'une superficie supérieure à 5 hectares ;</p> <p>6° L'aménagement de terrains pour la pratique de sports ou de loisirs motorisés d'une superficie supérieure à 4 hectares ;</p> <p>7° Les travaux d'aménagement de pistes pour la pratique des sports d'hiver alpins, situés en site vierge au sens du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement d'une superficie supérieure à 4 hectares ;</p> <p>8° La création d'une remontée mécanique n'ayant pas pour objet principal de desservir un domaine skiable, pouvant transporter plus de dix mille voyageurs par jour sur un dénivelé supérieur à 300 mètres.</p>	<p>1° La création, l'extension ou le remplacement de remontées mécaniques, lorsqu'ils ont pour effet l'augmentation de plus de 10 hectares et de moins de 100 hectares d'un domaine skiable alpin existant ;</p> <p>2° La création et l'extension de terrains de golfs d'une surface inférieure ou égale à 15 hectares ;</p> <p>3° Les opérations suivantes, lorsqu'elles ne sont pas situées dans un secteur urbanisé ou dans un secteur constructible situé en continuité de l'urbanisation :</p> <p>a) La création ou l'extension, sur une surface de plancher totale supérieure à 500 mètres carrés d'hébergements touristiques ou d'équipements touristiques ;</p> <p>b) L'aménagement de terrains de camping d'une surface comprise entre 1 et 5 hectares ;</p> <p>c) La création de refuges de montagne mentionnés à l'article L. 326-1 du code du tourisme, ou leur extension sur une surface de plancher totale supérieure à 200 mètres carrés.</p>

Cependant, vos rapporteurs notent que ce décret n'est pas suffisant pour permettre une application précise de la loi : beaucoup de zones d'ombre demeurent, par exemple **dans les cas d'extension d'une UTN déjà existante** ou dans les cas où une **autorisation préfectorale dérogatoire** de création d'UTN est encore valable, indépendamment des documents d'urbanisme précités.

Les services du ministère de la cohésion des territoires préparent donc une **circulaire sur l'urbanisme en montagne**, qui aura pour objet d'éclaircir les sujets d'interprétation du droit existant, en matière d'UTN ou plus largement en

matière d'application du **principe d'urbanisation en continuité**. Vos rapporteurs notent, pour ce dernier point, que l'absence de cadre juridique clair entraîne une application très diverse de ce principe selon les départements, ce qui pose un véritable problème d'unité du droit. Ils seront donc vigilants quant au contenu de cette circulaire.

C. LES DÉCRETS DIVERS

1. Le décret relatif à l'expérimentation de l'extension du régime d'activité partielle à toutes les régies de ski

L'article 45 de la loi crée une expérimentation de trois ans visant à ouvrir le dispositif de l'activité partielle aux régies dotées de la seule autonomie financière (sans personnalité morale, donc) qui gèrent un service public à caractère industriel et commercial (SPIC) de remontées mécaniques ou de pistes de ski.

Rappelons que l'activité partielle consiste en une **réduction forcée du temps de travail** des salariés en raison de difficultés économiques temporaires (par exemple liées à la conjoncture ou à des intempéries exceptionnelles). Ce dispositif permet aux salariés touchés de recevoir une **compensation sur leur revenu perdu**, tout en évitant d'être licenciés. Les employeurs bénéficient d'un soutien public, de la part de l'Unédic, pour financer cette compensation.

En montagne, les services de remontées mécaniques ou de pistes de ski sont des services publics à caractère industriel et commercial (SPIC). Lorsque les collectivités territoriales choisissent d'exploiter ce service en régie, et non en délégation, elles peuvent doter la régie de la personnalité morale ou ne lui conférer qu'une autonomie financière. Dans ce second cas, **la régie demeure juridiquement une partie de la collectivité territoriale** : elle n'est pas soumise au code du travail et, par ricochet, **ne peut bénéficier du dispositif d'activité partielle**. Cela concerne 75 stations de ski, qui sont gérées en régie directe sur tous les massifs, et qui emploient 500 salariés.

Pourtant, tous les services de remontées mécaniques et de pistes de ski sont confrontés aux mêmes difficultés saisonnières – en particulier le manque d'enneigement – indépendamment de leur statut juridique. D'où la **pertinence de l'expérimentation** de l'article 45, qui étend à tous les SPIC concernés le bénéfice du régime d'activité partielle.

Le décret nécessaire à sa mise en place a été pris, ainsi que son arrêté d'application. En outre, un comité de pilotage de l'expérimentation a été installé, permettant d'associer les représentants du Gouvernement, la chambre professionnelle Domaines skiables de France (DSF) ou encore l'Unédic. Lors de la saison 2017, **cette expérimentation a permis à 29 régies (sur les 75 précitées) de bénéficier du régime d'activité partielle**. 334 000 heures ont ainsi été autorisées par les services de l'État, pour une consommation effective d'heures ouvrant droit à indemnisation d'environ 15 000 heures, ce qui montre le caractère

soutenable du dispositif pour le moment. Il faudra ajuster ces données en saison pleine et une fois que les régies auront effectué toutes leurs démarches d'indemnisation – une heure consommée pouvant être indemnisée dans les quatre ans qui suivent.

Selon les responsables de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) auditionnés par vos rapporteurs, certaines régies ont refusé l'expérimentation par crainte que la mise en place d'un diagnostic territorial et l'obligation d'ouvrir une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, prévues par la loi, ne constituent des contraintes administratives trop fortes.

Comme le prévoit la loi, un rapport sur les résultats de l'expérimentation sera rendu public à l'échéance des trois ans, ce qui permettra d'envisager son éventuelle généralisation. Celle-ci semble d'ores et déjà sur la bonne voie.

2. Le décret relatif à l'habilitation des agents publics en vue de loger des travailleurs saisonniers

L'article 48 de la loi a été adopté pour **répondre à une situation urgente : les difficultés que rencontrent les travailleurs saisonniers pour trouver un logement proche de leur lieu de travail**. Dans de nombreux cas, les professionnels de l'intermédiation locative refusent les dossiers des travailleurs saisonniers, qui ne sont pas destinés à occuper un logement sur le temps long.

En réponse à cette situation, les collectivités territoriales concernées ont créé des agences immobilières à vocation sociale (AIVS). En pratique, le propriétaire d'une résidence secondaire déclassée peut, avec le concours de l'AIVS, louer son logement à un employeur afin que ce dernier le sous-loue à ses salariés saisonniers. D'une part, le saisonnier accède à un logement décent loué à un tarif abordable et, d'autre part, l'employeur et la collectivité territoriale accroissent l'attractivité économique de leur territoire. Toutefois, **les agents des collectivités territoriales ne sont pas habilités** à réaliser des missions de location immobilière, ce qui empêche les AIVS de disposer du personnel suffisant pour gérer des parcs de logements de taille importante.

C'est cette difficulté juridique que l'article 48 entend résoudre, en permettant aux organismes agréés qui exercent les activités d'intermédiation locative et de gestion locative sociale d'habiliter les agents des collectivités territoriales pour ces missions. **Un décret en Conseil d'État est toutefois nécessaire** pour rendre cette disposition applicable.

À ce jour, une première concertation des ministères chargés du logement, de la justice et des collectivités territoriales a permis d'établir un premier projet de décret, qui doit encore être soumis au CNEN, avant d'être examiné par le Conseil d'État. La publication de ce décret est **très attendue** par les professionnels du secteur : elle pourra permettre, de façon vertueuse, de transformer des « lits

froids » en logements sociaux à vocation saisonnière, et ainsi de développer et de fidéliser des emplois.

3. Le décret relatif aux obligations d'équipement des véhicules en période hivernale

L'article 27 de la loi crée l'article L. 314-1 du code de la route, qui prévoit que le représentant de l'État dans le département détermine, après avis du comité de massif, les obligations d'équipement des véhicules en période hivernale dans les massifs français. Il s'agit de prévoir **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 certaines périodes hivernales à risque.

Un décret d'application de cet article est requis, pour définir les dispositifs inamovibles et amovibles antidérapants nécessaires, dans le respect de la réglementation européenne. Ce décret doit préciser la marge de manœuvre dont disposent les représentants de l'État dans les départements pour fixer les obligations en question, la nature des obligations en fonction des catégories de véhicule et la durée de la période hivernale.

Le décret d'application de cet article n'est pas encore paru, mais le travail de préparation de son écriture a été entamé depuis le printemps 2017, à l'initiative de la délégation à la sécurité routière. Ainsi, une consultation des six préfets de région concernés et de 14 préfets de département (il y a généralement deux à trois préfets par massif) a été réalisée pour fixer les contours du décret. La consultation préalable à la rédaction du décret associe également le Conseil national de la montagne, les organisations professionnelles des transports, les fabricants de pneumatiques et le ministère de la transition écologique et solidaire. Lors de sa dernière réunion de novembre 2017, la commission permanente du CNM a pu débattre de cette question et faire des propositions aux services pour améliorer le contenu du projet de décret.

L'objectif de publication du décret est le premier semestre 2018, afin que les préfets puissent prendre leur arrêté d'application à l'automne 2018 et que la mesure s'applique dès l'hiver 2018-2019.

Le projet de décret que la délégation à la sécurité routière a mis à la disposition de vos rapporteurs contient plusieurs informations essentielles :

– les préfets de département auraient toute latitude pour fixer, ou non, des obligations d'équipement applicables sur le territoire de leur département ;

– les obligations seraient applicables à l'ensemble du département, et non aux seules zones de montagne, probablement pour éviter la mise en œuvre d'une signalétique complexe ;

– la période hivernale serait fixée du 1er novembre au 31 mars de chaque année ;

– deux régimes seraient prévus, l'un pour les voitures particulières, l'autre pour les poids lourds, avec des obligations différentes (voir ci-dessous) ;

– en cas de non-respect de ces dispositions, les usagers s'exposeraient à une contravention de la quatrième classe ;

– une période transitoire, jusqu'à l'hiver 2023-2024, serait mise en place, pendant laquelle les obligations d'équipement seraient moins sévères pour permettre l'ajustement des usagers à ces contraintes.

Les obligations seraient les suivantes :

– Pour les voitures particulières, la détention de chaînes ou le port de pneus « hiver » sur au moins deux roues motrices ; pendant la période transitoire, sont autorisés en sus les chaussettes à neige et les pneus « neige » (dits M+S) ;

– Pour les poids lourds, le port de pneus « hiver » sur au moins deux roues motrices ; pendant la période transitoire, le port de pneus « neige » M+S.

Vos rapporteurs ont plusieurs commentaires sur ce projet de décret, non finalisé à l'heure de publication du présent rapport, et donc susceptible d'évolutions.

En premier lieu, il paraît **contre-productif** d'obliger certains usagers à se doter de pneus spéciaux ou de chaînes dans leur véhicule si leurs trajets ne les conduisent pas en zone de montagne. Or, plusieurs départements « de montagne » ont une partie de leur territoire située en vallée et où la neige ne constitue que très rarement un problème de sécurité routière.

Ensuite, il conviendrait de revoir les obligations applicables aux poids lourds, qui sont les véhicules les plus exposés au risque neige. En particulier, l'expérience de vos rapporteurs les rend **circonspects à l'idée de ne pas obliger les utilisateurs de ces véhicules à détenir des chaînes**.

Enfin, l'esprit de la loi n'est **pas celui d'une entière marge de manœuvre laissée aux préfets** de département pour prendre un arrêté préfectoral relatif aux obligations d'équipement des véhicules. L'usage, par l'article 27 de la loi, du verbe « déterminer » ne doit pas être interprété comme une simple faculté, mais bien comme une obligation d'agir – la marge de manœuvre laissée aux représentants de l'État dans les départements portant sur le curseur de cette obligation.

4. Le décret relatif aux normes de sécurité et d'hygiène des refuges de montagne

L'article 83 de la loi aménage la réglementation relative aux refuges de montagne à deux titres : d'une part, il indique expressément que les mineurs peuvent être accueillis dans ces refuges, à condition d'être encadrés ou que le refuge soit gardé ; d'autre part, il prévoit que **les normes de sécurité et d'hygiène applicables à l'accueil des mineurs sont adaptées aux spécificités des zones de montagne**, adaptation qui relève d'un décret.

Par exemple, selon la réglementation en vigueur, une porte à double battant, dans un établissement accueillant des mineurs, doit s'ouvrir vers l'extérieur pour faciliter l'évacuation en cas d'incendie. Or, en montagne, les portes des refuges sont conçues pour s'ouvrir vers l'intérieur, afin d'éviter un blocage en cas de chute de neige abondante. Dans ces conditions, les refuges ne peuvent actuellement pas accueillir de mineurs à moins de contrevenir aux dispositions en vigueur en matière de sécurité. Il arrive donc que ces mineurs doivent dresser des tentes à l'extérieur des refuges, ce qui conduit à l'effet opposé à celui recherché en matière de protection.

À ce jour, le décret d'application de cet article n'est toujours pas paru. Il relève de la responsabilité de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises du ministère de l'Intérieur. Toutefois, il doit résulter d'une **large concertation** réunissant entre autres, les professionnels de la montagne, des représentants des ministères chargés de l'aménagement du territoire, du développement et de protection des territoires de montagne, du tourisme, des sports ainsi que du ministère de l'Éducation nationale au regard de ses attributions en matière de jeunesse. Cette concertation n'est pas encore prévue : **le décret sera donc vraisemblablement pris avec beaucoup de retard**. Vos rapporteurs insistent cependant sur l'importance des enjeux, économiques mais aussi culturels : il faut permettre aux mineurs en formation dans les métiers de la montagne d'accéder à ces refuges dans des conditions acceptables.

5. Le décret relatif à la définition des zones de montagne pour l'application du régime fiscal des véhicules collecteurs de lait

L'article 61 de la loi prévoit que les véhicules de moins de 26 tonnes, utilisés pour la collecte du lait dans les exploitations agricoles situées en zone de montagne, bénéficient d'**exonération des taxes intérieures de consommation**, en particulier de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE), pour une durée de trois ans.

Cette exonération aura pour effet d'**encourager le maintien de la collecte du lait en montagne**, activité peu rentable en raison de l'isolement des fermes et de la concentration de l'activité de production laitière en vallée. Ainsi, lors de son audition par vos rapporteurs, Mme Annie Genevard, secrétaire générale de l'ANEM,

a précisé que certaines installations agricoles de moyenne montagne, comme celles du Massif central, ne bénéficient plus d'un service de collecte du lait produit.

La mise en œuvre de cette exonération réclame un décret d'application, pour préciser quelles zones de montagne sont concernées. Par ailleurs, aux termes de la loi, le projet de décret devra être notifié à la Commission européenne au titre des règles en vigueur sur les aides d'État.

À ce jour, le projet de décret est **au point mort** : les services du ministère de l'agriculture et de la forêt et la direction de la législation fiscale doivent encore assurer la compatibilité du dispositif avec le droit de l'Union européenne, mais aucune avancée notable n'a été remarquée depuis mars dernier.

Vos rapporteurs **s'alarment** qu'une réglementation aussi décisive pour le maintien des exploitations laitières de montagne soit laissée à ce point en déshérence et ne fasse pas l'objet d'échanges plus soutenus avec la Commission européenne, dont l'aval demeure indispensable. Il faut que la publication du décret soit la plus rapide possible.

6. Le décret relatif aux tarifs d'utilisation des réseaux de transport et de distribution de gaz

L'article 66 précise l'article L. 461-3 du code de l'énergie, créé par la loi n° 2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Cet article prévoit la **réduction des tarifs d'utilisation des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel pour les entreprises fortement consommatrices de gaz** (dites gazo-intensives) dont le profil de consommation est stable ou anticyclique – cette réduction se justifiant par les effets positifs de ces consommateurs sur la stabilité et l'optimisation du système gazier dans son ensemble. La modification du code de l'énergie introduite par l'article 66 concerne uniquement les précisions réglementaires à mettre en œuvre pour appliquer l'article L. 461-3 précité, et notamment le pourcentage de réduction ainsi que les conditions permettant d'en bénéficier (niveau de consommation supérieur à un plancher et divers critères d'utilisation du réseau).

Le décret d'application de l'article 66 est en projet : il a bénéficié d'un avis favorable du Conseil supérieur de l'énergie lors de son examen, le 18 avril 2017. Cet article n'étant pas spécifique aux zones de montagne, seuls deux autres avis sont requis : celui de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et celui du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN). En outre, le processus de publication du décret est actuellement suspendu à la publication d'une analyse de la Commission européenne portant sur la compatibilité avec le droit de l'Union européenne d'un dispositif équivalent, mais pour l'électricité (article L. 341-4-2 du code de l'énergie), également prévu par la présente loi.

Devant le manque de lien évident avec les territoires de montagne de cet article, vos rapporteurs n'ont pas davantage de remarques à apporter.

7. Le décret relatif au soutien d'une thèse du résidanat de médecine hors délais

À la suite de la suppression du résidanat de médecine en 2004, les praticiens « non thésés », c'est-à-dire n'ayant pas encore soutenu leur thèse de médecine, avaient jusqu'en 2016 pour se conformer au nouveau régime. Aujourd'hui, selon le ministère des solidarités et de la santé, dont les représentants ont été auditionnés par vos rapporteurs, **une centaine de praticiens n'aurait pas rempli cette obligation dans les délais impartis.**

Afin de résoudre cette situation, l'article 93 de la loi prévoit qu'un décret organise une procédure dérogatoire : le soutien de la thèse serait de nouveau possible à la suite d'une inscription classique en université, après avis d'une commission placée auprès des ministres chargés de l'enseignement supérieur et de la santé. En contrepartie, ces praticiens seront dans l'obligation **d'exercer deux ans dans une zone sous-dotée**, ce qui est le cas de la plupart des zones de montagne. Cela permettrait de conforter l'accès aux soins des territoires isolés et d'appréhender de façon plus valorisante ce beau métier de médecin de campagne.

Le projet de décret est en cours d'examen par le Conseil d'État : il devrait pouvoir entrer en vigueur pour la rentrée universitaire de 2018.

II. LES DISPOSITIONS DE LA LOI DONT L'APPLICATION DOIT ÊTRE SUIVIE

Ces dispositions n'appellent pas directement la prise d'un décret d'application. Toutefois, soit qu'elles soient d'application directe, soit qu'elles réclament des rapports, des expérimentations ou une action du Gouvernement, elles méritent de faire l'objet d'un suivi attentif de vos rapporteurs.

A. LES SERVICES PUBLICS EN MONTAGNE

1. Adapter l'organisation scolaire à la montagne

L'article 15 de la loi prévoit d'adapter de la carte scolaire aux spécificités de l'école en montagne. La mise en œuvre de cette carte scolaire doit permettre **d'identifier les écoles publiques ou les réseaux d'écoles publiques qui justifient l'application de modalités spécifiques d'organisation scolaire**. Il s'agit de tenir compte de la démographie scolaire, de l'isolement de certains foyers et des conditions d'accès à l'école, les temps de transports scolaires pouvant être très variable d'une saison à l'autre. Ces « caractéristiques montagnardes », comme cet article le dispose, doivent en particulier influencer les seuils d'ouverture et de fermeture de classe par rapport aux critères généraux.

Cet article reprend les termes de la circulaire n° 2011-237 du 30 décembre 2011, qui prévoyait que le directeur académique des services de l'éducation nationale procède à ce travail d'identification. Assez logiquement, l'application de cet article relève donc de l'instruction n° 2016-155 du 11 octobre 2016 qui a abrogé et remplacé la circulaire de 2011 précitée. Cette instruction prévoit que des **conventions de ruralité** doivent permettre aux collectivités territoriales et aux services de l'État de s'engager, par voie contractuelle et après concertation avec les élus et les responsables éducatifs, à **prendre en compte les caractéristiques montagnardes lors de l'établissement de la carte scolaire** d'un département comprenant des zones de montagne. Par exemple, il s'agit moins de définir un réseau d'écoles en fonction des kilomètres qui les séparent des habitations qu'en fonction des distances de transport effectives : un kilomètre en montagne n'est pas un kilomètre en plaine, et le temps nécessaire pour le franchir varie entre août et février, voire d'un jour à l'autre...

Au moment de l'adoption de la loi, 21 départements ruraux étaient conventionnés pour une période de trois ans ; lors de l'audition du ministère de l'éducation nationale par vos rapporteurs, **40 conventions avaient été signées, dont 24 concernent des zones de montagne**. Certains départements restent donc à l'écart de ces outils : le ministère doit faire preuve de diligence pour que l'article 15, grâce à ce processus de conventionnement, soit appliqué le plus largement possible.

Vos rapporteurs constatent, en effet, que ces conventions sont un outil particulièrement souple et efficace pour adapter la carte scolaire aux particularités de la montagne. Elles impliquent beaucoup d'acteurs territoriaux et permettent donc de fixer un diagnostic utile et partagé sur les besoins scolaires des territoires de montagne. Ce diagnostic a aussi pour intérêt d'obtenir une vision à moyen terme de ces besoins, et donc d'anticiper au mieux leur évolution dans le temps, en particulier en fonction de la démographie des zones de montagne concernées. Des discussions sont en cours, par exemple dans les Hautes-Pyrénées, avec la définition d'un plan d'action pour l'école dans les territoires ruraux (2017-2020), signé le 1^{er} décembre 2017 par les représentants du département et du ministère de l'éducation nationale.

En outre, plusieurs problématiques relatives à l'éducation en montagne méritent d'être évoquées. En premier lieu, la **définition du calendrier scolaire** est marquée par un affaiblissement de la visibilité à moyen-terme pour les acteurs de la montagne. Vos rapporteurs plaident pour un retour à la publication d'un calendrier triennal, au minimum. En effet, la dernière décision ministérielle du 20 juillet 2017 fixe le calendrier scolaire national pour l'année 2018-2019 uniquement. Au sein du Conseil supérieur de l'éducation (CSE), une commission *ad hoc* a été créée sur le sujet, notamment pour **remettre sur la table la question du zonage** du calendrier, débat ancien entre les représentants des parents d'élèves, les équipes pédagogiques et les acteurs économiques. Il conviendrait, en outre, que les rectorats d'académie disposent d'un plus grand pouvoir d'appréciation pour maîtriser certaines dates clés des calendriers scolaires.

En second lieu, **l'article 16 de la loi** prévoit 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. Cette **préférence tarifaire** permettrait d'encourager le développement des classes vertes et des classes de neige en montagne. Pour autant, vos rapporteurs relèvent que cette disposition de la loi n'a donné lieu à **aucune suite concrète**, et le déplorent.

2. L'accessibilité des services de santé

En matière d'accessibilité des services publics de santé, la loi s'est fortement enrichie à l'initiative des parlementaires, alors que le projet de loi initial ne contenait aucune disposition en la matière.

Le caractère isolé et géographiquement difficilement accessible de certains territoires de montagne, conjugué à leur manque d'attrait pour les jeunes professionnels de santé, se traduit par **une sous-dotation chronique** en matière médicale qui pose un problème juridique d'égalité devant l'accès aux services publics, et un problème humain, lorsque l'accès aux services d'urgence ou de maternité se traduit par des drames qui auraient pu être évités.

L'article 17 de la loi prévoit que le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, un rapport sur la juste compensation des surcoûts associés à la pratique des actes médicaux et paramédicaux en zone de montagne. Selon les services du ministère de la Santé, auditionnés par vos rapporteurs, ce rapport réclame une enquête avec échantillon représentatif auprès des professionnels de santé, afin d'**objectiver précisément ces surcoûts**. Il s'agit notamment de surcoûts liés à la situation géographique des pratiques médicales en montagne et de la saisonnalité forte de l'activité qui y est constatée. Au-delà de l'identification de ce besoin d'objectivation, il n'y a manifestement **pas de volonté** de rendre le rapport dans des délais raisonnables, ce que vos rapporteurs regrettent vivement.

Il s'agirait en particulier de mesurer dans quelle proportion l'**indemnité kilométrique** dont bénéficient les professionnels de santé à domicile doit être réévaluée pour tenir compte de leurs contraintes spécifiques. Certains services de soin à domicile ont besoin de cet appui pour être encouragés à maintenir leur activité.

L'article 18 de la loi dispose que les schémas régionaux de santé comportent, le cas échéant, un **volet consacré aux besoins de santé spécifiques des populations des zones de montagne**, notamment en termes d'accès aux soins urgents et d'évacuation des blessés, et tenant compte des spécificités géographiques, démographiques et saisonnières de ces territoires. En l'état, les agences régionales de santé préparent, depuis 2016, des projets régionaux de santé dits « de deuxième génération », qui devront être mis en œuvre au printemps 2018. Lorsque cela est nécessaire, ces PRS contiennent une **planification des ressources adaptée aux zones de montagne**, notamment en termes de moyens hélicoptérés pour les urgences ou de soutiens renforcés aux professionnels installés (label « cabinet de montagne », par exemple). Cette planification contiendrait également des dispositions spécifiques pour le **secteur médico-social** : accueil des personnes âgées ou dépendantes en zone de montagne, notamment. Cependant, l'esprit de la loi, qui commande qu'un tel volet soit mis en œuvre, n'est pas parfaitement respecté, dans la mesure où **cette planification spécifique au sein des PRS reste une faculté des ARS**, et que le nouvel agencement des PRS ne prévoit pas l'organisation des ressources en fonction de volets prédéfinis.

Enfin, l'article 23 de la loi prévoit que l'État peut lancer une **expérimentation** visant à ce que le projet régional de santé s'attache à garantir aux populations un accès par voie terrestre à un service de médecine générale, à un service d'urgence médicale, à un service de réanimation ainsi qu'à une maternité dans des **délais raisonnables** non susceptibles de mettre en danger l'intégrité physique du patient en raison d'un temps de transport manifestement trop important. Selon les informations recueillies par vos rapporteurs, **une telle expérimentation serait, à ce jour, prématurée**. Il faudrait attendre que les PRS de deuxième génération soient lancés. À cette date, il conviendra de suivre précisément si cette disposition d'importance est effectivement appliquée.

B. LE DYNAMISME ÉCONOMIQUE EN MONTAGNE

1. Les zones de revitalisation rurale pour les communes de montagne

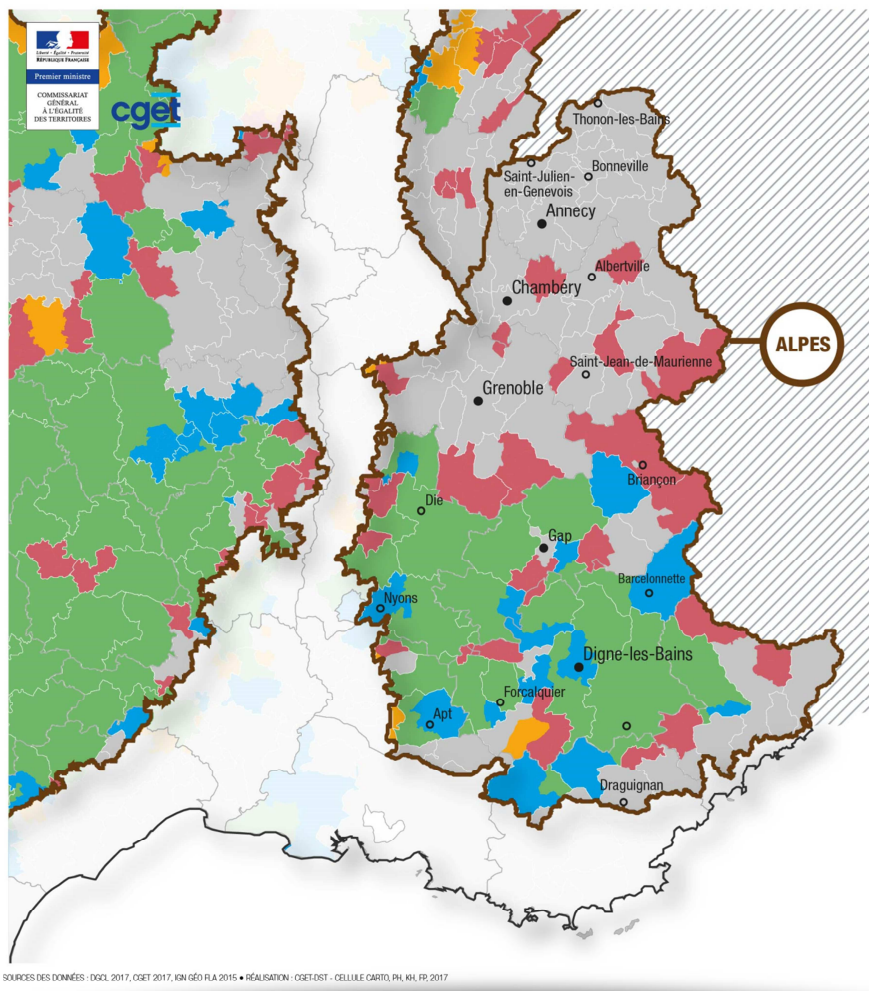
Les zones de revitalisation rurale (ZRR) ont été réformées par la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015. Elles autorisent les communes et intercommunalités concernées à **mettre en œuvre plusieurs dispositifs d'exonérations fiscales temporaires** (impôt sur les bénéfices des sociétés, cotisation foncière des entreprises et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, charges sociales pour certains organismes d'intérêt général) **ou à accorder des aides à l'installation** de professionnels de santé, visant au développement des territoires ruraux. En outre, les collectivités classées en ZRR bénéficient d'une majoration de 30 % d'une fraction de la dotation de solidarité rurale (DSR) et leurs agences de l'eau bénéficient de subventions majorées.

Pour être classé en ZRR, une intercommunalité (et, par ricochet, toutes les communes qui la composent, indifféremment de leur situation particulière) doit satisfaire deux critères : une densité de population et un revenu fiscal par unité de consommation médian inférieurs à la moyenne nationale, soit respectivement 62 habitants par kilomètre carré et 19 111 euros.

Le **nouvel arrêté constatant le classement des communes en zone de revitalisation rurale** a été pris le 16 mars 2017, pour une entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2017. Il est valable jusqu'au 31 décembre 2020, date à laquelle la mise à jour des statistiques démographiques et fiscales de chaque territoire donnera lieu à un nouveau classement. Le classement de 2017 permet l'entrée de 3 657 communes dans le dispositif des ZRR, tandis que 3 063 communes en sortent.

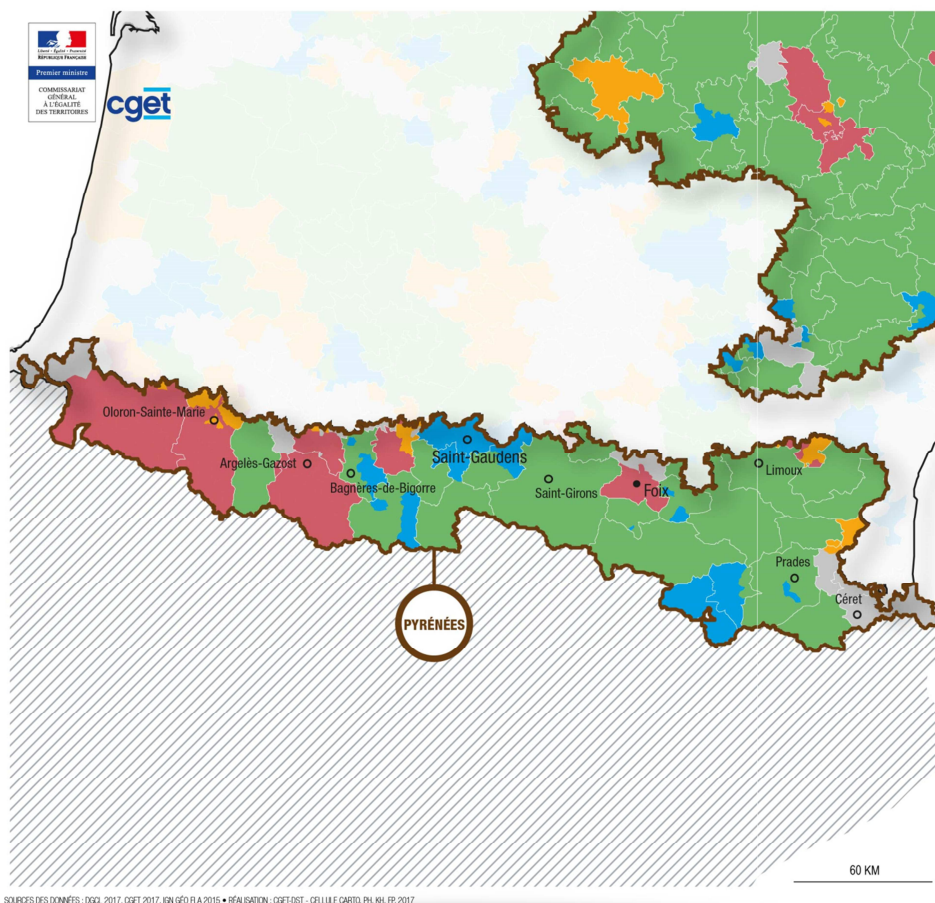
Conformément à l'article 7 de la loi « montagne 2 », précitée, l'arrêté prévoit une liste de communes de montagne sortant de la liste du classement en zone de revitalisation rurale au 1^{er} juillet 2017 et **continuant à bénéficier des effets du dispositif pendant une période transitoire de trois ans**, soit jusqu'au 30 juin 2020.

Vos rapporteurs constatent que **cette disposition de la loi permet à 1 011 communes de montagne sortantes du dispositif de continuer à en bénéficier** pendant cette période transitoire. Par ailleurs, selon les données communiquées à vos rapporteurs par le Commissariat général à l'égalité des territoires, 392 communes de montagne entrent dans le dispositif des ZRR en application du classement de 2017. Au total, **près de 70 % des communes de montagne** (4 248 précisément) **bénéficieront au moins jusqu'en 2020 du dispositif des ZRR.**



ZONES DE REVITALISATION RURALE - MASSIF DES ALPES MOUVEMENTS 2014-2017

-  Commune stable (classée en 2014 et en 2017)
-  Commune entrante (non classée en 2014 mais classée en 2017)
-  Commune sortante classée en zone de montagne qui continue de bénéficier du classement ZRR
-  Commune sortante (classée en 2014 mais non classée en 2017)
-  Commune jamais classée



ZONES DE REVITALISATION RURALE - MASSIF DES PYRÉNÉES

MOUVEMENTS 2014-2017

- Commune stable (classée en 2014 et en 2017)
- Commune entrante (non classée en 2014 mais classée en 2017)
- Commune sortante classée en zone de montagne qui continue de bénéficier du classement ZRR
- Commune sortante (classée en 2014 mais non classée en 2017)
- Commune jamais classée

2. La couverture numérique du territoire

La loi montagne a fortement **renforcé les dispositions législatives en faveur du déploiement du numérique en montagne**. Tandis que le projet de loi contenait, à l'origine, un seul article programmatique sur la prise en compte des contraintes propres aux zones de montagne en matière d'investissements publics, la loi contient désormais **quatorze articles** permettant d'améliorer la couverture fixe et mobile des territoires de montagne.

Les habitants montagnards ont, en effet, **le sentiment justifié que la révolution numérique est, en France, à deux vitesses** : en raison des contraintes physiques de la « pente » et du caractère isolé de certains territoires, le développement d'infrastructures de qualité (très haut débit fixe, 4G) est moins rentable pour les opérateurs privés en zone de montagne, qui sont donc délaissées. Par souci d'équité, la loi a donc posé les conditions d'un nécessaire rééquilibrage.

Ainsi, le régulateur du secteur des télécommunications, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) décline, désormais, par zone de montagne, les données et les cartes numériques du territoire et met à la disposition du public des indicateurs de couverture en montagne par génération de réseaux fixes (ADSL, VDSL, câble, fibre optique) et mobiles (2G, 3G, 4G). L'Autorité devra également mesurer et évaluer, chaque année, si le **décalage entre la couverture en très haut débit des territoires de montagne et celle des autres territoires plus denses** se réduit, se maintient ou s'aggrave (article 29). Pour mener à bien ces missions, le collège de l'ARCEP et les représentants des opérateurs de télécommunications nationaux rencontrent tous les trois mois les représentants de l'ANEM.

En ce qui concerne la couverture fixe des territoires de montagne, à l'issue d'intenses débats, la Représentation nationale a écarté les solutions, proposées par amendements, qui visaient à contraindre les investissements des opérateurs de télécommunications dans les réseaux d'initiative publique (RIP), déployés par les collectivités territoriales. Ces solutions se confrontent en effet à la protection constitutionnelle de la liberté d'entreprendre et à des considérations économiques : la pression concurrentielle a été jugée plus pertinente que la contrainte légale pour encourager les investissements. Toutefois, la loi autorise désormais les collectivités territoriales à proposer des **conditions tarifaires préférentielles**, temporaires, pour inciter les opérateurs privés à déployer des offres commerciales dans leur RIP (article 30).

En outre, la loi a permis de réelles avancées en matière de développement des réseaux mobiles. L'article 34 prévoit que les nouvelles antennes-relais installées en zones de montagne sont **exonérées d'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)** jusqu'en 2020. En outre, l'article 36 prévoit qu'en zone de montagne, les opérateurs de télécommunications partagent l'accès à leurs infrastructures passives (pylônes sur lesquels sont installées les antennes, notamment) pour **mutualiser les coûts de déploiement**. Cette disposition

s'applique déjà, avec succès, dans les « zones blanches » non couvertes par un réseau mobile.

Enfin, la fracture numérique n'est pas uniquement celle des infrastructures, c'est également celle des usages : une bonne couverture numérique est inutile si certaines populations ne sont pas correctement formées aux outils informatiques qui leur permettent d'accéder aux services (notamment publics) en ligne. C'est pourquoi la loi prévoit qu'en zone de montagne, le schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN) comprend obligatoirement une stratégie de développement des usages et services numériques (article 33). Cette problématique d'**inclusion numérique** est essentielle, et c'est d'ailleurs une priorité du nouveau secrétaire d'État au numérique.

3. La protection de l'agriculture de montagne contre les actes de prédation

a. Le loup

L'article 60 de la loi a permis de préciser le cadre juridique applicable à la lutte contre les actes de prédation commis contre les activités d'élevage. Ce cadre juridique est applicable aux loups comme aux ours, dont le retour sur notre territoire national s'est fait progressivement et a entraîné une hausse constante de la pression de prédation.

L'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime dispose désormais que la politique française en faveur de l'agriculture préserve les activités agricoles « des préjudices causés par les actes de prédation, qui **doivent être régulés afin de préserver l'existence de l'élevage sur ces territoires** ». En outre, l'article 60 précité précise que « les moyens de lutte contre les actes de prédation d'animaux d'élevage sont adaptés, dans le cadre d'une **gestion différenciée**, aux spécificités des territoires, notamment ceux de montagne ».

Rappelons qu'en application de l'arrêté du 18 juillet 2017, **le nombre de loups dont la destruction est autorisée est fixé à 40** pour la période allant du 1^{er} juillet 2017 au 30 juin 2018. Lorsque 32 loups auront été tués, les tirs de prélèvement ne seront plus autorisés, au bénéfice des seuls tirs de défense. Vos rapporteurs notent que l'application du futur plan national d'action « loup » (2018-2022) va modifier le périmètre d'application de cet arrêté, qui courra désormais sur l'année civile, et devrait privilégier les tirs de défense (qui constituent, de fait, plus de la moitié des prélèvements annuels sur le loup) aux tirs de prélèvement, autorisés en fin d'année uniquement.

Vos rapporteurs notent que l'application du principe de gestion différenciée à **la lutte contre les actes de prédation doit entraîner une application conforme à l'esprit de la loi**. En particulier, les autorisations de prélèvement du loup fixées chaque année au niveau national doivent être **réparties par massif**, en fonction de la population estimée du prédateur et du nombre de

têtes de bétail tuées. C'est bien la concentration du prédateur dans certains massifs qui est au cœur du problème. Cette différenciation, si elle relève, de fait, des attributions du préfet coordinateur du massif, n'est pas présente dans l'arrêté du 18 juillet 2017, précité. Elle devrait y figurer, comme principe d'équité explicitement garanti à l'ensemble des éleveurs.

En outre, vos rapporteurs s'interrogent sur l'orientation du futur plan « loup », qui devrait conduire, pour la première fois, à fixer un objectif à atteindre d'ici 2023 sur le nombre de loups présents dans le territoire français : **ce « seuil minimal de population viable » serait de 500 spécimens**⁽¹⁾, contre 360 à 380 aujourd'hui. Cette inflexion pose la question de la préservation des activités de pastoralisme, qui subissent déjà **de plein fouet** les attaques de loups sur les troupeaux, dans les zones de présence permanente (ZPP) et dans les nouvelles zones de colonisation, comme le sud du Massif central.

Vos rapporteurs rappellent, en particulier, que **les activités de pastoralisme sont également nécessaires au maintien de la biodiversité**, en luttant contre l'embroussaillage des zones de pâturage et donc contre le risque d'incendies. En outre, l'augmentation du nombre de loups en circulation impose aux éleveurs de recourir à des méthodes de défense de plus en plus lourdes, et non dénuées de risques. En particulier, le recours mal maîtrisé aux chiens de défense, les patous ou les chiens d'Anatolie, peut entraîner des attaques sur les populations, notamment sur les randonneurs, et entraîner l'engagement de la responsabilité des éleveurs et des élus.

b. L'ours brun

La prédation de l'ours sur les troupeaux est un phénomène plus localisé que celle du loup : en raison des foyers de vie des ours réintroduits en France ou passés en France à la suite de leur réintroduction en Espagne, le **massif pyrénéen est aujourd'hui le seul massif concerné**. Il est toutefois assez difficile, à ce jour, d'obtenir des données biologiques précises sur la présence de l'ours en France : le réseau ours brun (ROB), dépendant de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), collecte des données annuellement, et recense, en 2017, 39 spécimens en France.

Il s'agit plus spécifiquement du département de l'Ariège, où deux noyaux de vie des ours causent des difficultés aux éleveurs. Ces derniers, qui élèvent leurs troupeaux sans crainte de l'ours depuis deux ou trois générations, sont aujourd'hui désarmés face à cette nouvelle menace. Si la prédation est rarement directe, à la différence du loup, la présence de l'ours crée un **effarouchement des troupeaux** et des dérochements causant la mort.

(1) D'après les résultats de l'expertise scientifique collective MNHM-ONCFS sur le devenir de la population de loups en France, « Démarche d'évaluation prospective à l'horizon 2025-2020 et viabilité à long terme », mars 2017.

Selon le rapport annuel de 2016 du réseau ours brun, sur l'ensemble du versant français, le nombre de prédatons sur les animaux domestiques (ovins et caprins essentiellement) où la responsabilité de l'ours ne peut être écartée, est de **111 attaques, pour 154 animaux tués ou blessés**. En outre, 10 attaques sur les ruchers ont été relevées, pour 31 ruches détruites.

Selon le ministère de la transition écologique et solidaire, dont les représentants ont été auditionnés par vos rapporteurs, la lutte contre la prédation de l'ours doit être menée localement, à l'initiative des représentants de l'État dans les départements concernés et du préfet de massif. D'ores et déjà, il faut noter la présence d'un volet « ours brun » dans la stratégie pyrénéenne de valorisation de la biodiversité (SPVB), définie pour dix ans (2017-2027). En outre, une **plateforme d'information et d'échange** va être mise en place, sur le modèle du plan « loup », afin que les parties prenantes puissent se concerter sur la cohabitation des activités pastorales. En tout état de cause, il ne s'agira pas de calquer la logique de prélèvement de spécimens, valable pour le loup, mais de privilégier des mesures d'appui aux éleveurs.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 20 décembre 2017, la commission des affaires économiques a examiné le rapport d'information de Mme Marie-Noëlle Battistel et M. Jean-Bernard Sempastous sur la mise en application de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

Mme Marie-Noëlle Battistel, rapporteure. Le 28 décembre 2016, il y a un an – presque une éternité ! –, l'Assemblée nationale adoptait à l'unanimité, moins une voix, la loi dite « Montagne 2 ». Cette loi, qui adaptait la loi « Montagne » de 1985 aux problématiques du XXI^e siècle, a été conçue à partir du rapport « Un acte II pour la montagne » remis au Premier ministre en septembre 2015 par les députées Annie Genevard et Bernadette Laclais. Issues, respectivement, de l'opposition et de la majorité de la précédente législature, elles sont devenues les co-rapporteuses pour l'Assemblée nationale. Il faut souligner le caractère exceptionnel, sinon inédit d'un binôme transpartisan pour rapporter un projet de loi : je ne sais pas si nous le reverrons un jour ! Concertation, co-construction et consensus ont donc été les maîtres mots de cette loi, qui était très attendue dans nos territoires de montagne.

Qu'est-ce que la montagne ? Espace de rêve et de loisir pour certains, poumon écologique et cœur de la biodiversité, lieu de production agricole, vivier de l'économie blanche et de la production énergétique pour d'autres, la montagne est avant tout un lieu de vie. Ni réserve d'Indiens, ni zone de non-droit, la montagne est une sentinelle du changement climatique et mêle ancrage des traditions et élan de l'innovation. Je le dis sans emphase et avec recul : les territoires de montagne sont une chance pour la République, à condition que l'on tienne compte de leurs spécificités, de leurs handicaps naturels parfois, de leur richesse et de leurs aménités toujours, de leur besoin de développement et de la nécessité de les protéger.

Les grands principes de la loi de 1985, comme l'adaptation des normes aux spécificités des territoires de montagne, ont donc été réaffirmés, modernisés et, à de nombreux titres, renforcés. Nous sommes nombreux à vouloir restaurer le crédit de la parole publique : je ne doute donc pas que nous insistions pour que ces grands principes partagés soient effectivement appliqués.

L'objet de notre rapport, un an après, est alors de veiller à ce que l'esprit du législateur et la lettre de la loi ne soient pas trahis. Il faut que les principales dispositions de la loi Montagne 2 soient bien suivies d'effet, que les décrets que la loi prévoit soient bien parus et que la loi votée par la Représentation nationale soit bien celle qui s'applique sur les territoires. C'est une prérogative importante du contrôle parlementaire, mission noble du législateur, mais qui ne va

malheureusement pas de soi : comme nous vous le montrerons dans quelques instants, il faut parfois « secouer le sapin » – à défaut du cocotier à nos altitudes – pour que les réformes que nous avons votées deviennent réalité. Nous avons auditionné plusieurs responsables de ministères : éducation nationale, travail, transition écologique et solidaire, cohésion des territoires et santé. Sauf dans ce dernier cas, où il a fallu insister lourdement, nous souhaitons remercier les ministères qui se sont mis à notre disposition et nous ont fait un exposé très clair des décrets parus et de la situation de ceux qui étaient encore en conception.

Je mettrai l'accent dans la suite de mon propos sur quatre thèmes principaux : la gouvernance des territoires de montagne ; l'urbanisme en montagne, les saisonniers et les régies de remontées mécaniques et, enfin, la question du loup.

La gouvernance de la montagne a été améliorée par la loi « Montagne 2 ». Le Conseil national de la montagne (CNM), présidé par le Premier ministre, est le lieu de concertation privilégié entre le Gouvernement et les représentants de nos territoires sur les politiques publiques à mettre en œuvre. Les comités de massif permettent également ce travail essentiel de concertation entre élus, associations et tissu économique. Les décrets précisant les règles et le fonctionnement de ces instances sont bien parus, et sont conformes à l'esprit de la loi. Nous nous en félicitons.

En revanche, indépendamment de la publication de ces décrets, je m'inquiète, à titre personnel, de l'approche politique bien peu conforme, elle, à cet esprit de la loi. Les récentes procédures de désignation de certains élus, tant au CNM que dans les comités de massif, ont soulevé des inquiétudes. La neutralité politique qui permettait à l'« ancien monde » de construire un consensus au-delà des sensibilités, dans l'intérêt des territoires, semble avoir cessé d'être. Au CNM, les 5 élus désignés au nom de l'Assemblée nationale sont tous des députés de la majorité gouvernementale : le « nouveau monde » et le dépassement des clivages ne semblent pas atteindre nos sommets... et c'est bien dommage.

Un deuxième sujet d'importance, pour l'application de la loi, est celui de l'urbanisme en montagne. La question des unités touristiques nouvelles (UTN), notamment, avait mobilisé l'essentiel des débats parlementaires car elle posait une question très difficile à résoudre : comment construire de grands ensembles touristiques (résidences, remontées mécaniques et pistes de ski, notamment) dans des territoires naturels protégés ? Comment concilier les intérêts économiques, les intérêts urbanistiques et les intérêts écologiques ? Le décret d'application de l'article 71 sur les UTN est paru dans les six mois suivant l'adoption de la loi, mais, même s'il ne nous satisfait pas entièrement, il s'est avéré globalement assez fidèle au texte entré en vigueur. Il faut rappeler que cet article a été modifié pendant la commission mixte paritaire, ce qui a pu créer quelques frustrations de part et d'autre.

Que faire, par exemple, de l'UTN qui dépend d'un plan local d'urbanisme (PLU) lorsque ce dernier est annulé au contentieux ? Plusieurs cas similaires existent, et finalement assez peu de solutions. En outre, le Gouvernement n'a toujours pas publié un document essentiel que les élus de montagne attendent depuis longtemps. Le droit est si complexe et ses interprétations si divergentes qu'une circulaire sur l'urbanisme en montagne doit permettre de l'explicitier et d'aider les élus et les préfets à l'appliquer. Cette circulaire n'est toujours pas disponible. Elle serait essentielle, par exemple, pour savoir comment interpréter le principe d'urbanisation en continuité, très difficile à appliquer en montagne.

Enfin, sur la question du loup, la loi n'appelait pas la publication d'un décret, mais son article 60 précise que « les moyens de lutte contre les actes de prédation d'animaux d'élevage sont adaptés, dans le cadre d'une gestion différenciée, aux spécificités des territoires, notamment ceux de montagne ». Nous avons relevé que l'application du principe de gestion différenciée à la lutte contre les actes de prédation doit signifier que les autorisations de prélèvement du loup, fixées chaque année au niveau national, doivent être réparties par massif, en fonction de la population estimée du prédateur et du nombre de têtes de bétail tuées. Cette différenciation n'est pas présente dans le dernier arrêté du 18 juillet 2017, qui fixe le nombre de prélèvements de loups à 40. Elle devrait y figurer, comme principe d'équité explicitement garanti à l'ensemble des éleveurs.

Par ailleurs, un nouveau plan national d'action « loup » (2018-2022) va entrer en vigueur. Avec l'ensemble des élus concernés, je m'inquiète vivement des orientations de ce plan. Il devrait conduire, pour la première fois, à fixer un objectif d'une population de 500 loups à atteindre d'ici 2023 en France, contre environ 360 aujourd'hui. Ce « seuil minimal de population viable » doit, semble-t-il, garantir la survie du loup en France. Mais, à la lumière de l'actualité et du nombre d'attaques subies par nos bergers, ce seuil pose surtout la question de la préservation des activités de pastoralisme. Au-delà même de leur vocation économique et de la vie de femmes et d'hommes dont le métier est menacé, les activités de pastoralisme sont également nécessaires au maintien de la biodiversité, en luttant contre l'embroussaillage des zones de pâturage et donc contre le risque d'incendie. En outre, l'augmentation du nombre de loups en circulation impose aux éleveurs de recourir à des méthodes de défense de plus en plus lourdes, et non dénuées de risques. En particulier, le recours mal maîtrisé aux chiens de défense, les patous ou les chiens d'Anatolie, peut être à l'origine d'attaques sur les usagers de la nature, notamment sur les randonneurs, et entraîner l'engagement de la responsabilité des éleveurs et des élus. Sur cette question, je resterai très vigilante.

Je voudrais aussi évoquer devant vous l'évolution des règles applicables au logement des travailleurs saisonniers, indispensables notamment dans les stations de ski. Les collectivités territoriales ont créé des agences immobilières à vocation sociale (AIVS), mais ne peuvent faire assurer les missions de location immobilière à leurs agents : c'est illégal. L'article 48 résout cette difficulté juridique mais un décret en Conseil d'État est nécessaire pour l'appliquer : il faut

insister car ce décret, bien qu'attendu, n'est pas publié. Il pourra transformer des « lits froids » en logements sociaux à vocation saisonnière.

L'article 45 de la loi est relatif à l'expérimentation sur trois ans, de l'extension du régime d'activité partielle à toutes les régies de ski. Il nécessitait la publication d'un décret, qui a été rapide et a apporté entière satisfaction. Peu coûteuse, cette expérimentation rend un vrai service aux stations de ski concernées. Sa pérennisation est souhaitable.

Enfin, la couverture numérique en montagne reste largement défavorisée. Nous travaillons, dans cette commission, d'arrache-pied pour améliorer la situation. Mais les dernières évolutions fiscales, notamment au regard de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER), sont inquiétantes. Quand les investissements des opérateurs sont trop taxés, c'est toujours la montagne qui en subit en premier les conséquences : elle concentre, en effet, les territoires isolés dont la couverture est la plus coûteuse.

Voilà un an, nous avons proposé une loi complète, transversale, permettant d'adapter l'ensemble de la législation aux spécificités montagnardes. Il s'agissait d'un grand pas et d'une réponse aux besoins exprimés sur le terrain. J'invite, cette année, le Gouvernement à poursuivre son travail : la montagne en a besoin !

M. Dominique Potier. J'interviens en amont de la discussion car je suis retenu, par la suite, par d'autres engagements. Je tenais, au nom du groupe Nouvelle Gauche, à féliciter les rapporteurs. Pour avoir participé à l'élaboration de cette loi, elle fait partie des moments, rares et beaux dans notre assemblée, où nous savons reconnaître la diversité des territoires et nous rassembler dans cette diversité.

Je voulais simplement insister sur la question du prédateur, dans la foulée de l'intervention de Mme Marie-Noëlle Battistel. Dans le Piémont vosgien ou dans le sud de la Meurthe-et-Moselle, que je connais bien et qui subissent de plein fouet des attaques, il ne faut pas oublier que la biodiversité réside aussi dans l'élevage de montagne et les prairies permanentes : il faudra bien faire des choix. Je m'inscris donc dans le sens de votre rapport.

M. Jean-Bernard Sempastous, rapporteur. Ma collègue co-rapporteuse a déjà précisé le contexte de notre rapport. La loi « Montagne 2 » comporte, précisément, dix articles nécessitant la prise d'un décret d'application. À la date de parution du présent rapport, 4 décrets ont été publiés et 6 sont à des niveaux d'avancement très hétérogènes, de la concertation à l'examen en Conseil d'État. Nous notons que le travail gouvernemental d'application de la loi est satisfaisant pour 4 de ces 6 décrets à paraître. Ces décrets devraient paraître dans les prochaines semaines, ce qui est un délai raisonnable en raison des nombreux acteurs impliqués dans les politiques de montagne et du travail de concertation qui a été systématiquement privilégié par le Commissariat général à l'égalité des territoires.

Pour deux projets de décret, à savoir celui qui doit permettre l'application de l'article 61 de la loi sur les exonérations fiscales dont pourront bénéficier les véhicules collecteurs de lait en montagne et celui relatif à l'article 83 devant adapter les normes de sécurité et d'hygiène des refuges de montagne pour permettre l'accueil des mineurs, la situation semble au point mort.

Cela s'explique par l'absence de décision claire sur le choix du ministère devant piloter le projet de décret : le sujet de la collecte du lait en montagne concerne avant tout le ministère de l'agriculture, mais également les services de la direction générale des douanes et des droits indirects ; le sujet de l'accueil des mineurs en refuge de montagne concerne tant le ministère de l'intérieur que celui de la justice et celui de l'éducation nationale, pour ses attributions en matière de jeunesse.

Je souhaite me concentrer sur trois sujets qui me tiennent à cœur. Tout d'abord, la question de l'accessibilité et de la qualité des services publics en montagne, en particulier la santé et l'éducation. Il a fallu que l'initiative parlementaire vienne compléter un projet de loi qui, au départ, ne contenait aucune mesure relative à ces deux sujets. Pourquoi ? Certaines difficultés relevées par la loi de 1985 sont encore, malheureusement, d'actualité, faute de moyens ou faute d'ambition.

Sur l'école, l'article 15 de la loi prévoit d'adapter la carte scolaire aux spécificités de l'école en montagne. Il s'agit de tenir compte de la démographie scolaire, de l'isolement de certains foyers et des conditions d'accès à l'école, les temps de transports scolaires pouvant être très variable d'une saison à l'autre. Ces « caractéristiques montagnardes » doivent en particulier influencer les seuils d'ouverture et de fermeture de classe par rapport aux critères généraux. Par exemple, il s'agit moins de définir un réseau d'écoles en fonction des kilomètres qui les séparent des habitations qu'en fonction des distances de transport effectives : un kilomètre en montagne n'est pas un kilomètre en plaine, et le temps nécessaire pour le franchir varie entre août et février, voire varie selon les jours...

Le Gouvernement a mis en place des conventions de ruralité, pour permettre aux départements de montagne notamment d'avoir leur mot à dire en matière de réseau scolaire. Au moment de l'adoption de la loi, 21 départements ruraux étaient conventionnés pour une période de trois ans ; lors de notre audition du ministère de l'éducation nationale, 40 conventions avaient été signées, dont 24 concernent des zones de montagne. C'est le signe d'une action ministérielle particulièrement dynamique. Certains départements restent cependant à l'écart de ces outils : le ministère doit faire preuve de diligence pour que l'article 15 de la loi, grâce à ce processus de conventionnement, soit appliqué le plus largement possible. Des discussions sont en cours, par exemple dans les Hautes-Pyrénées, avec la définition d'un plan d'action pour l'école dans les territoires ruraux (2017-2020), signé le 1^{er} décembre 2017 par les représentants du département et du ministère de l'éducation nationale.

En outre, j'ai relevé que la définition du calendrier scolaire est marquée par un affaiblissement de la visibilité à moyen terme pour les acteurs de la montagne. Nous plaidons donc, dans le rapport, pour un retour à la publication d'un calendrier triennal, au minimum. En effet, la dernière décision ministérielle en vigueur fixe le calendrier scolaire national pour l'année 2018-2019 uniquement. Des travaux sont engagés pour remettre sur la table la question du zonage du calendrier, débat ancien entre les représentants des parents d'élèves, les équipes pédagogiques et les acteurs économiques : il faudra le suivre de près. Il conviendrait également que les rectorats d'académie disposent d'un plus grand pouvoir d'appréciation pour maîtriser certaines dates clés des calendriers scolaires.

Enfin, l'article 16 de la loi prévoit 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. Cette préférence tarifaire permettrait d'encourager le développement des classes vertes et des classes de neige en montagne. Pour autant, nous avons noté que cette disposition de la loi n'a donné lieu à aucune suite concrète : il faut que les ministères concernés s'en saisissent.

Sur la question de la santé, le caractère isolé et géographiquement difficilement accessible de certains territoires de montagne, conjugué à leur manque d'attrait pour les jeunes professionnels de santé, se traduit par une sous-dotation chronique en matière médicale qui pose un problème juridique d'égalité devant l'accès aux services publics. C'est aussi, et surtout, un problème humain, lorsque l'accès aux services d'urgence ou de maternité se traduit par des drames qui auraient pu être évités.

L'article 17 de la loi prévoit que le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, un rapport sur la juste compensation des surcoûts associés à la pratique des actes médicaux et paramédicaux en zone de montagne. Il s'agit notamment de surcoûts liés à la situation géographique des pratiques médicales en montagne et de la saisonnalité forte de l'activité. Nous relevons qu'il n'y a manifestement pas de volonté de rendre le rapport dans des délais raisonnables. Nous le regrettons et nous adressons un message au ministère de la santé pour avancer sur le sujet : par exemple, il faut mesurer dans quelle proportion l'indemnité kilométrique dont bénéficient les professionnels de santé à domicile doit être réévaluée pour tenir compte de leurs contraintes spécifiques.

Enfin, l'article 23 de la loi prévoit que l'État peut lancer une expérimentation visant à ce que le projet régional de santé – le PRS qui encadre l'action des agences régionales de santé – garantisse aux populations un accès rapide à un service de médecine générale, à un service d'urgence médicale, à un service de réanimation ainsi qu'à une maternité dans des délais raisonnables, et non dangereux en raison d'un temps de transport trop important. Selon les informations que nous avons obtenues, une telle expérimentation serait, à ce jour,

prématurée. Il faudrait attendre que les PRS de deuxième génération soient lancés. À cette date, il faudra suivre précisément si cette disposition d'importance est effectivement appliquée.

Enfin, si ma collègue a abondamment parlé du loup, il ne faut pas oublier qu'un autre prédateur existe dans les Pyrénées : l'ours brun. En raison des foyers de vie des ours réintroduits en France ou passés en France à la suite de leur réintroduction en Espagne, le massif pyrénéen est aujourd'hui, en effet, le seul massif concerné. Il y aurait, en 2017, 39 ours bruns en France.

Les éleveurs, qui élèvent leurs troupeaux sans crainte de l'ours depuis deux ou trois générations, sont aujourd'hui désarmés face à cette nouvelle menace. Si la prédation est rarement directe, à la différence du loup, la présence de l'ours crée un effarouchement des troupeaux et des chutes de troupeaux causant la mort : c'est le cas de 154 animaux, au moins, en 2016.

La stratégie pyrénéenne de valorisation de la biodiversité (SPVB), définie pour dix ans (2017-2027), s'est déjà emparée de la question. Mais il faut également que des actions gouvernementales soient menées : une plateforme d'information et d'échange devrait être mise en place, sur le modèle du plan « loup », afin que les parties prenantes puissent se concerter sur la cohabitation des activités pastorales. En tout état de cause, il ne s'agira pas de calquer la logique de prélèvement de spécimens, valable pour le loup, mais de privilégier des mesures d'appui aux éleveurs.

Monsieur Philippe Huppé. Je voudrais commencer en remerciant chaleureusement les deux rapporteurs, même si j'ai compris que les nominations de certaines personnes – dont je fais partie – à certains postes du Conseil national de la montagne ne satisfaisaient pas pleinement la rapporteure. Ce rapport est très important pour la montagne, mais également pour la Nation. Je félicite donc M. Jean-Bernard Sempastous et Mme Marie-Noëlle Battistel, qui, je le pense, ont travaillé avec cœur sur ce rapport.

En arrière-plan de toute discussion sur la montagne, il y a des habitants. Ce qui m'intéresse, dans ce que vous avez pu observer, est la question suivante : que fait-on de ces habitants ? Il me semble qu'à l'heure actuelle, de nombreuses difficultés accablent la montagne : le loup et l'ours causent des problèmes, les territoires se referment sur eux-mêmes et le vieillissement des populations qui vivent en montagne pèse sur son développement. Or, sans la montagne, c'est toute la plaine qui disparaît. Dans ma région, nous avons l'habitude de dire que tout le monde « descend de la montagne pour aller dans la plaine ». Or, si plus personne ne descend de la montagne – comme je l'ai moi-même fait – la plaine n'existera plus. En effet, la montagne ne peut pas être simplement un lieu où l'on skie sur une période de 15 jours de vacances, mais déserté par les entreprises le reste du temps. Si l'on n'y prête attention, nous menaçons l'équilibre des territoires en France. Voici ce qui m'importe dans votre rapport : qu'avez-vous pu remarquer qui permette de défendre encore la montagne, et que ses habitants y vivent

heureux et jeunes ? Qu'avez-vous observé qui puisse nous orienter pour mieux faire ?

Monsieur Vincent Rolland. Nous avons affaire à un milieu complexe, puisque la montagne est un lieu aussi magique qu'hostile, où il faut trouver des activités pour y vivre, faute de quoi elle sera, effectivement, progressivement désertée. Cela nécessitait, déjà en 1985, puis en 2016, une loi spécifique à son aménagement mais aussi à son équilibre. Je peux abonder dans votre sens s'agissant des questions liées aux prédateurs, que l'on parle de l'ours – que nous n'avons pas encore dans les Alpes – ou du loup. Il faudra être extrêmement vigilant sur le prochain plan pour que la condition pastorale soit respectée et protégée.

Je suis également d'accord avec vous au sujet de la vigilance à conserver sur le calendrier des vacances scolaires, qui détermine une grande partie de l'économie touristique. J'ai deux questions au sujet de cet « acte II de la loi Montagne ». D'une part, n'y a-t-il pas eu une fragilité causée par les UTN locales d'un point de vue urbanistique ? Je crois, Madame la rapporteure, que dans une commune-station que vous connaissez bien, l'Alpe d'Huez, un projet a été attaqué au contentieux avec ce moyen. D'autre part, qu'en est-il du décret d'application concernant les remontées mécaniques qui doivent être reconstruites sur le même tracé, et qui ne nécessiteraient donc pas de nouvelle étude d'impact ? Je pense aussi qu'il faut tenir compte des charges de la montagne dans les prélèvements opérés par l'État. Souvent, ces charges sont mal évaluées et les prélèvements sont trop importants.

Monsieur Antoine Herth. Je voudrais insister sur la question de la couverture numérique du territoire, évoquée par les rapporteurs. Avez-vous un premier retour des effets des mesures listées dans le rapport ? Vous faites état de réelles avancées en matière de développement des réseaux mobiles, mais ces avancées semblent limitées aux seules zones blanches. Avez-vous des chiffres à fournir quant aux zones grises, qui sont également une préoccupation majeure ? Je voudrais aussi évoquer la question de la couverture fixe des territoires de montagne. Récemment, un administré m'a écrit : il habite en montagne, en fond de vallée, et a fait installer une box internet. Or, le réseau fixe est si vétuste que l'opérateur a dû s'y reprendre à trois fois et « bricoler » sa box pour que la réception fonctionne. Est-ce que la problématique de l'entretien et de la modernisation du réseau fixe pourrait rentrer dans le cadre des travaux de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), que vous mentionnez dans votre rapport ?

J'aimerais, pour conclure, dire un mot sur le loup. Je partage vos réserves quant à l'objectif d'avoir plus de 500 loups sur le territoire national et quant aux questions que cela pose au sujet de la préservation des activités de pastoralisme. Cela signifierait-il, selon vous, que le plan national d'action « loup » envisagé par le Gouvernement pourrait être, sinon illégal, du moins contraire à l'esprit de la loi ?

Madame Bénédicte Taurine. Je vis en montagne et je peux vous confirmer que c'est compliqué. En ce qui concerne la santé, votre rapport m'a inquiété dans la mesure où il indique que l'expérimentation de la mise en place de services de médecine générale, prévue à l'article 23 de la loi, ne sera probablement jamais réalisée. Or, en termes de santé – et notamment dans le département dans lequel je vis – si la population vieillit, nous avons également des problématiques de tous ordres. Il faudra rapidement se saisir de ces questions. Lorsque les associations d'aide à la personne indiquent faire des choix en fonction de la distance à parcourir pour aller soigner des personnes et du coût induit, il n'y a plus d'équité de traitement au sein d'un territoire. Les facilités de déplacement – liées à la SNCF – et l'accessibilité des services publics posent également question.

Concernant les prédateurs – je vis aussi dans un département où la problématique de l'ours est récurrente – nous souhaiterions qu'un bilan soit fait. Il semble qu'une mission d'information ministérielle sur ce sujet va se mettre en place. À cet égard, la conception de la biodiversité doit tenir compte de la présence des loups et des ours. À mon sens, nous ne pourrions pas revenir sur la directive européenne qui protège ces espèces. Il me semble que le prélèvement des loups au hasard déstructure les meutes et n'est pas la bonne solution. Il faut discuter davantage, au-delà des États généraux du pastoralisme dans le département, qui n'ont pas amené de solutions concrètes. Il faut également cesser d'être dans le constat selon lequel des animaux d'élevage meurent, pour passer à l'action.

Mme Marie-Noëlle Battistel, rapporteure. Il faut avant tout que la montagne soit une montagne à vivre. Ce n'est pas qu'un espace de loisirs et d'activités économiques. Contrairement à Mme Bénédicte Taurine, je ne trouve pas cela si compliqué de vivre en montagne. En tout cas, je trouve cela tellement agréable que j'en oublie les contraintes. Mais il faut évidemment que nous ayons des services publics adaptés. Or lorsque l'on décide de faire reculer les services publics, c'est d'abord dans les secteurs isolés, donc dans les zones de montagne et les zones rurales. Le pastoralisme est aujourd'hui en vrai danger. Je pense qu'il faut effectivement trouver un équilibre entre le maintien du loup et la préservation du pastoralisme, qui est essentiel pour les territoires de montagne, pour l'économie, pour le revenu des agriculteurs mais aussi pour l'entretien des espaces naturels. Le nombre de 500 loups à atteindre m'inquiète. C'est 140 de plus qu'aujourd'hui. Ce nombre nous paraît démesuré par rapport aux problèmes qui sont vécus actuellement dans certains massifs. C'est la concentration dans certains massifs qui est problématique, pas le nombre de loups en France. S'ils étaient répartis de manière très équitable sur l'ensemble du territoire, cela ne poserait pas de problème. Mais nous ne pouvons pas dire au loup de s'installer dans tel ou tel endroit. Je confirme à Mme Bénédicte Taurine que des nouvelles meutes sont apparues dans des massifs où il n'y en avait pas avant.

Vous parliez aussi des services qu'il faut absolument avoir pour le maintien de la vie en montagne. Cela inclut évidemment la couverture numérique, qui est essentielle pour que certaines personnes puissent travailler de chez elles.

Nous avons aussi travaillé dans le cadre de cette loi sur la saisonnalité et la pluriactivité, en abordant les questions relatives au contrat de travail intermittent, au logement des saisonniers et à certaines régies des remontées mécaniques qui, jusqu'alors, n'étaient pas éligibles au chômage partiel. Dès lors qu'il n'y avait pas de neige, les régies étaient en difficulté et la durée des contrats de saisonniers se réduisait, ce qui mettait en péril la pluriactivité dans les territoires de montagne. Je pense que nous y avons répondu de manière satisfaisante dans la loi. La question de l'équilibre entre les territoires est très importante. C'est pourquoi nous sommes vigilants à ce que les services puissent être adaptés dans nos territoires de montagne.

Vous avez abordé, Monsieur Vincent Rolland, la question de la fragilité des UTN locales. Ce sujet a été un vrai moment difficile de cette loi, qui a fait l'objet pendant la commission mixte paritaire (CMP) de débats très houleux. Nous avons trouvé un compromis, qui est à peu près acceptable par tous mais qui ne satisfait pas grand monde. Mais ce compromis a eu le mérite d'exister et de clarifier les choses. Il demeure un certain flou sur la question du remplacement des remontées mécaniques. Dès lors qu'il s'agit d'une extension, il y a des critères de surface à ne pas dépasser. Mais lorsqu'elle est identique, nous avons souhaité qu'il n'y ait pas de nouvelle autorisation. Le décret est un peu flou sur ce point et nous avons besoin de précisions.

Vous avez évoqué, Monsieur Antoine Herth, le sujet de la couverture numérique mobile. Nous y sommes évidemment tous très attachés dans cette commission. À chaque fois que nous auditionnons des intervenants sur ce sujet, je pose la question de la redéfinition des zones blanches et des zones grises. À mon sens, les définitions de ces zones ne sont plus les bonnes. Elles ne sont plus adaptées aux usages d'aujourd'hui. Le ressenti sur le terrain est très différent, notamment dans ce que l'on appelle les zones grises. Il faut mettre un coup d'accélérateur sur la couverture mobile. Je crois que des négociations sont en cours entre le Gouvernement et les opérateurs au sujet des licences. J'espère qu'ils arriveront à se mettre d'accord pour que nous puissions leur appliquer plus de contraintes et qu'en contrepartie l'État fasse également des efforts pour établir un équilibre entre les territoires. C'est la raison pour laquelle je signalais, à titre personnel, mon inquiétude par rapport aux nouvelles règles sur l'IFER, qui vont toucher le secteur des télécoms et peut-être retarder les déploiements sur nos territoires de montagne.

M. Jean-Bernard Sempastous, rapporteur. Je suis également très fier de vivre en montagne et d'avoir pu y rester professionnellement. Quand nous arrivons à faire venir des personnes en montagne par mutation ou par envie, elles y restent. Je partage le constat de M. Philippe Huppé sur le vieillissement de la population. Nos territoires vieillissent et cela crée des difficultés en matière d'accès aux soins et de transports. Il y a un vrai travail à mener avec les régions et les départements sur la question des déplacements. Concernant l'éducation, la convention de partenariat qui peut être signée avec le ministère de l'éducation nationale est importante. Elle permet de mettre tous les acteurs locaux autour

d'une table pour qu'ils analysent ensemble ces problématiques. À propos de la couverture numérique, je prendrai un exemple que je connais bien dans les Hautes-Pyrénées. Nous avons signé le mois dernier une convention de partenariat avec Orange qui permettra à 90 % des habitations d'être connectées en 2022 au très haut débit et d'atteindre les 100 % en 2024. Vous voyez que cela peut avancer dans les territoires. C'est aussi un facteur important pour garder des habitants et des entreprises, notamment dans le secteur des remontées mécaniques. La fibre est aujourd'hui un outil indispensable dans nos stations.

Mme Célia de Lavergne. Je vais commencer par la question du loup parce que, lorsque l'on parle de ce sujet, on voit que c'est une problématique compliquée souvent associée au pastoralisme. Le loup, et les prédateurs de manière générale, renvoient cependant à des considérations beaucoup plus générales : c'est l'enjeu de nos territoires. Cela dépasse la filière d'élevage et le pastoralisme. On parle d'entretien des espaces, de tourisme et de maintien de population dans nos milieux ruraux. C'est essentiel parce que l'équilibre des territoires et la ruralité doivent bien venir compléter les enjeux liés à la ville. C'est aussi un sujet pour les urbains. Je fais le vœu que l'on s'approprie ce sujet de la prédation au sein de la commission et que l'on puisse organiser des auditions sur ces thèmes.

Vous présentez les territoires de montagne comme des territoires d'avenir : on voit bien qu'il y a un certain nombre de dispositions dans la loi pour innover et pour expérimenter et qui peuvent changer le regard que nous portons collectivement sur ces territoires. Ce ne sont pas des territoires qui se rattachent à tout prix au maintien des services publics mais ce sont des territoires porteurs de développement économique, d'activités et d'une vision pour l'avenir.

Pensez-vous, à la suite des auditions que vous avez organisées, que toutes les dispositions existent aujourd'hui dans la loi pour permettre ce déploiement des activités économiques ? Pour exemple, je tiens à souligner les annonces qui ont été faites par le Premier ministre, lors de la conférence nationale des territoires, sur le financement des réseaux d'initiative publique (RIP) pour atteindre la couverture numérique par la fibre sur l'ensemble de notre territoire. Ce sont des annonces fortes qui doivent nous permettre d'avancer sur cette idée que la montagne est un territoire d'avenir.

Dans son discours de clôture du congrès des maires, le Président de la République disait que nous devons réfléchir à des ajustements sur la question de l'urbanisation, notamment dans la ruralité. Avez-vous identifié certaines dispositions ou certains travaux complémentaires nécessaires pour adapter les règles d'urbanisme ?

M. Sébastien Leclerc. La loi « Montagne 2 » a fait l'unanimité politique après quatre mois de navette parlementaire. Ce texte, qui a pour objectif d'actualiser la loi de 1985, prévoit des dispositions visant à supprimer les zones blanches en téléphonie mobile, à encourager l'installation des médecins et à

améliorer la situation des travailleurs saisonniers. Cette loi tant attendue régit l'activité humaine dans le milieu montagnard. Les sénateurs avaient d'ailleurs pris en compte les spécificités de la montagne et décidé, entre autres dispositions, d'exonérer partiellement de cotisations retraite les médecins retraités qui continuaient à exercer en zone de montagne. Par ailleurs, les médecins qui n'avaient pas soutenu leur thèse de résidanat dans les temps mais qui souhaitent pouvoir le faire étaient autorisés en contrepartie à exercer dans les zones sous-dotées. Aujourd'hui, selon le ministère, une centaine de praticiens n'a pas rempli cette obligation dans le délai imparti. L'article 93 de la loi prévoyant une procédure dérogatoire, le projet de décret est en cours d'examen par le Conseil d'État : quand entrera-t-il en vigueur ?

Par ailleurs le législateur a-t-il réussi son projet de définir un équilibre au niveau du développement de la protection du tourisme et du soutien local ? Comment jugez-vous le texte promulgué au niveau environnemental ? L'environnement y est-il suffisamment abordé ?

Mme Hugnette Tiegna. Être situé en zone de montagne est un avantage car la diversité et le contraste territorial permettent à ces régions de développer le tourisme et l'agriculture. Mais les agriculteurs sont parfois confrontés à des problématiques liés aux prédateurs, notamment le loup. La présidente de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) disait ce matin qu'à chaque fois qu'un loup attaque des animaux d'élevage, il faudrait l'abattre. Il existe un contexte environnemental et de préservation de la biodiversité. Comment trouver un équilibre entre la protection du fruit du travail des agriculteurs et la protection de l'environnement ?

Concernant les déserts médicaux en zone de montagne nous savons que la mise en place de la télémédecine annoncée par le Gouvernement peut être une solution qui sera favorisée par le déploiement de la fibre. Ma question est de savoir s'il y a des priorités définies pour ces départements en zone de montagne.

Lors de sa venue dans le Lot, le Premier ministre a exprimé la possibilité de donner carte blanche à certains départements pour mener des expérimentations en ce qui concerne l'accès aux services publics. Que préconisez-vous en termes d'expérimentation dans les zones de montagne ?

M. Dino Ciniéri. Je voudrais féliciter mes deux collègues rapporteurs et revenir sur la page 25 du projet de rapport concernant l'article 17 de la loi où vous pointez le manque manifeste de volonté des services du ministère de la santé d'avancer sur la question du surcoût lié à la situation géographique des territoires. Je cite : « [...] un rapport sur la juste compensation des surcoûts associés à la pratique des actes médicaux et paramédicaux en zone de montagne. Selon les services du ministère de la santé, auditionnés par vos rapporteurs, ce rapport réclame une enquête avec échantillon représentatif auprès des professionnels de santé, afin d'objectiver précisément ces surcoûts. Il s'agit notamment de surcoûts liés à la situation géographique des pratiques médicales en montagne et de la

saisonnalité forte de l'activité qui y est constatée. Au-delà de l'identification de ce besoin d'objectivation, il n'y a manifestement pas de volonté de rendre le rapport dans des délais raisonnables, ce que vos rapporteurs regrettent vivement ».

C'est un sujet sur lequel il faut avancer car c'est une des raisons de la désertification médicale que nous déplorons en zone de montagne. Pensez-vous que nous verrons, en 2018, l'indemnité kilométrique des professionnels de santé revalorisée ?

M. Jean-Bernard Sempastous, rapporteur. En réponse à la problématique de la santé, le décret d'application sur la thèse de résidanat de médecine correspond bien à environ cent professionnels n'ayant pas soutenu leur thèse dans les douze années autorisées. Parmi les pistes envisagées par le projet de décret, il y aurait l'obligation de deux ans d'exercice en zone sous-dotée pour compenser le retard du dépôt de la thèse.

La télémédecine est une bonne idée mais il faut que les territoires soient inventifs. Sur mon territoire – à l'initiative d'un centre hospitalier, de professionnels et d'entreprises – un camion a été équipé pour contenir plusieurs matériels de médecine, ce qui permet aux professionnels de s'installer dans les centres des villages, au plus près des territoires, pour faire des radios, des échographies, etc. Ce sont des pistes qui peuvent être envisagées sur d'autres territoires mais également dans d'autres pays du monde où les personnes doivent faire 40 ou 50 kilomètres pour faire une radio. Cette politique de proximité est en expérimentation depuis le mois de juin dernier.

En réponse à la question de Madame Célia de Lavergne, les avantages liés aux zones de revitalisation rurale (ZRR) ont été maintenus jusqu'en 2020 pour les communes de montagne. Ces dernières, même lorsqu'elles sont sorties du classement en ZRR, peuvent continuer à bénéficier des avantages fiscaux associés, notamment pour les médecins et pour les entreprises installées dans ces territoires.

Mme Marie-Noëlle Battistel, rapporteure. Madame Célia de Lavergne, sur le prédateur et l'enjeu pour les territoires, notamment pour le pastoralisme et l'entretien de l'espace, vous disiez que les enjeux étaient beaucoup plus larges et vous avez évidemment raison. Nous avons aussi aujourd'hui des sujets liés au tourisme à cause des mesures de protection imposées aux éleveurs pour se protéger de la prédation, à savoir les patous ou les chiens d'Anatolie, qui posent un certain nombre de difficultés dans plusieurs territoires. Par exemple, dans le Trièves qui fait partie de ma circonscription, les élus ont été conduits, sur certains périmètres, à interdire les sentiers aux randonneurs tout l'été dès lors qu'ils s'approchaient d'alpages. Nous sommes confrontés à la fois à l'obligation de protection des troupeaux mais également à la difficulté d'assurer la sécurité des randonneurs, ce qui conduit à freiner le tourisme. L'office du tourisme reçoit des appels de particuliers demandant s'il existe des élevages et des patous et, si oui, ces personnes annoncent qu'elles iront ailleurs. C'est contre-productif pour le tourisme et c'est un équilibre qui doit être trouvé : aujourd'hui personne ne

demande l'éradication du loup et tant mieux. Il faut trouver un équilibre et éviter qu'il y ait des concentrations importantes sur un même territoire. La montagne est riche puisqu'elle apporte l'eau, l'énergie et la manne touristique sur le territoire. On avait tendance à dire, pendant l'examen du texte, que la montagne était une vraie chance pour la République parce qu'elle est très riche et qu'elle profite à tous.

Comment faire pour que ces territoires puissent se développer et puissent être traités de façon différente ? C'est l'objet de l'article 8, qui ouvre le droit à l'adaptation des principes législatifs en montagne et le droit à l'expérimentation. Le problème est que, pendant l'examen des lois en 1985 et en 2016, nous avons beaucoup instillé la culture montagne et la reconnaissance de la spécificité montagne, mais cela ne suffit pas à ce que cela soit intégré de manière automatique dans les administrations et les collectivités territoriales. Il faut remettre le couvert tout le temps, ce qui est pénible puisque la bonne application de l'article 8 suffirait à pouvoir adapter un certain nombre de lois à la spécificité de la montagne. Cela ne se fait pas automatiquement et quand cela se fait c'est avec difficulté. Le premier principe pour que soient reconnues ces spécificités dans n'importe quel domaine est de faire comprendre à l'administration qu'il existe cet article 8 et qu'il est dû aux territoires de montagne. On a eu un exemple récent avec la proposition de loi pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération. Dans le transfert aux intercommunalités, cela posait un certain nombre de problèmes dans les territoires de montagne très dispersés. On aurait pu simplement mettre en place des règles adaptées en application de l'article 8. Il a fallu une proposition de loi et une mission parlementaire pour arriver à une solution d'équilibre. Cela a été très long et cela a demandé beaucoup d'énergie alors qu'on aurait pu le faire depuis très longtemps. Il faut que cette culture se diffuse dans les administrations pour que ce soit efficace.

Je pense avoir répondu à Madame Huguette Tiegna sur la question de la diversité en montagne, notamment du tourisme et de l'agriculture, et sur l'équilibre à trouver entre la pérennité de l'espèce *Canis lupus* et le maintien du pastoralisme qui est un enjeu extrêmement important pour les territoires de montagne.

M. Jean-Claude Bouchet. Je m'étonne de l'inadéquation des missions et des moyens de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), établissement public sous la double tutelle du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de l'agriculture. Il subit depuis cinq ans une réduction drastique de ses effectifs, à laquelle s'ajoute la fin des contrats aidés, alors que les missions qui lui sont confiées, notamment par rapport à la question du loup, sont de plus en plus nombreuses et complexes. Les agriculteurs sont légitimement en colère car, en 2016, le loup a tué plus de 10 000 bêtes. Cette baisse des effectifs ne joue pas en faveur des mesures d'appui aux agriculteurs qu'il faudrait, au contraire, privilégier. Quelles sont vos préconisations en la matière ?

Les territoires montagnards, ainsi que d'autres départements de moyenne montagne, comme le Vaucluse, ont le sentiment, justifié, que la révolution numérique est à deux vitesses. Or, le Gouvernement impose la dématérialisation des services publics pour toute démarche administrative. Il serait notamment question de dématérialiser la propagande électorale pour les prochaines élections. Si je peux comprendre les enjeux environnementaux et de modernisation, je suis très inquiet au regard du principe d'égalité. Comment concilier ces différents objectifs et dans quels délais ?

M. Richard Lioger. Vous avez évoqué tout à l'heure les attaques contentieuses que subissent les plans locaux d'urbanisme (PLU) et un certain nombre de permis de construire en zone de montagne. Dans la future loi sur le logement, il y aura une partie importante sur les recours abusifs car on sait qu'il y a des spécialistes des recours abusifs, sport national, notamment sur Paris.

Mme Marie-Noëlle Battistel, rapporteure. La lutte contre les recours abusifs est un principe qui avait été introduit dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte. C'est une bonne disposition qui pourrait être intégrée dans le futur projet de loi sur le logement. C'est avec plaisir que j'y travaillerai avec vous.

M. Richard Lioger. Je me demande, en effet, s'il est pertinent de faire un cas spécifique à partir de ce qui se passe en montagne, sauf si vous nous dites que cela est nécessaire par rapport aux règles d'urbanisme et aux recours. Nous allons travailler sur cette question de manière intense.

M. Julien Dive. Les seules montagnes dans mon département de l'Aisne sont des montagnes de betteraves mais cela ne m'empêche pas de réagir sur le sujet. J'aimerais avoir votre avis sur la question du tourisme, activité économique très importante en montagne grâce aux sports d'hiver mais également aux activités estivales. La loi « Montagne » permet, depuis 1985, de réaliser des servitudes pour créer des passages sur les propriétés privées, notamment des pistes de ski. La loi « Montagne 2 » a inscrit la possibilité de recourir à ces mêmes servitudes pour les activités estivales non motorisées (VTT, randonnée), en laissant le soin aux chambres d'agriculture de donner un avis consultatif pour éviter les conflits d'usage. Quel retour d'expérience pouvez-vous faire de ces dispositions ?

M. Jacques Cattin. Dans nos massifs et nos montagnes, les projets d'infrastructures et d'équipements sont confrontés à des documents d'urbanisme contraignants qui découragent les investisseurs – et je ne parle même pas de la judiciarisation de la société actuelle. À l'instar de ce qui s'est fait dans le Grenelle de l'environnement et de ce qui se fait en Autriche ou en Suisse, nous pourrions prendre, en France, des mesures particulières en ce sens pour redynamiser nos massifs et nos montagnes.

Mme Marguerite Deprez-Audebert. Je viens d'un département plutôt rural, donc non montagnard mais il y a de nombreux points dans la loi

« Montagne » qui le concernent aussi. Je pense pourtant qu'une bonne loi devrait se focaliser sur les spécificités de l'objet, en l'occurrence l'altitude et la neige.

La deuxième remarque que je voudrais faire concerne l'aménagement du territoire : on raisonne très souvent en kilomètres mais on ne prend pas suffisamment en compte la variable « temps ». Or, il y a des zones qui sont difficilement atteignables, plus pour des raisons de manque d'infrastructures, qu'en raison du relief.

M. Jean-Bernard Sempastous. Concernant le numérique, l'arrivée de la fibre et de la 4G a permis d'irriguer les stations, voire les vallées. Le Gouvernement prévoit 100 % de bon débit pour tous en 2020, ce qui laisse espérer une dématérialisation totale des services publics d'ici 2022.

Quant au tourisme, activité fortement concurrentielle, beaucoup de personnes travaillent pendant les quatre saisons, et ce depuis de nombreuses années. Les stations thermales, le pastoralisme et l'installation de petites entreprises permettent de compenser les baisses d'activité qu'on pourrait connaître l'été.

Mme Marie-Noëlle Battistel. Concernant la question de l'urbanisme, il y a en France un droit au recours qui doit être respecté. Une unité touristique nouvelle (UTN) s'élabore en plusieurs étapes, après études d'impact et études environnementales. La problématique est liée au fait qu'aujourd'hui, les UTN structurantes figurent dans les schémas de cohérence territoriale (SCOT) mais les UTN locales dans les PLU. Quand un PLU tombe, l'UTN locale tombe donc avec. Or, quelquefois, les négociations avec les promoteurs ou les projets de développement de piste de ski sont déjà bien engagés et il n'est pas forcément pertinent de refaire les études d'impact et les études environnementales qui ont déjà été réalisées dans le cadre des PLU. Il faudrait adapter le droit à ce cas de figure, ce à quoi je travaillerai volontiers avec vous en vue de la prochaine loi sur le logement.

Pour ce qui concerne les activités de montagne, vous avez mentionné le développement des activités estivales. Il est vrai que les stations de moyenne altitude, notamment, diversifient leurs activités en raison de l'évolution climatique. Si les dispositions relatives aux autorisations de passage fonctionnent très bien l'hiver, nous n'avons aujourd'hui pas assez de recul pour faire un bilan de ces mêmes dispositions l'été. Je peux simplement vous dire que, sur mon territoire, tout se passe très bien. Ce sont de bonnes dispositions car on a de plus en plus besoin l'été des tracés qui sont utilisés l'hiver.

Quant à la spécificité de la montagne, ce n'est pas que l'altitude ou l'enneigement mais également l'isolement. Je suis d'accord avec vous sur le fait qu'il ne faut pas opposer les territoires entre eux. D'ailleurs, la loi Montagne a servi à d'autres territoires car certaines dispositions ne s'appliquent pas qu'aux territoires montagnards – cela aurait, sinon, posé des problèmes de

constitutionnalité. Je tiens toutefois à signaler que certains problèmes qui sont aujourd'hui réglés dans les territoires ruraux ne le sont pas forcément dans les territoires montagnards.

Sur la question de l'ONCFS, je suis d'accord sur le fait qu'on lui demande beaucoup. Par exemple, actuellement, l'ONCFS mène une campagne de prélèvement pour réaliser des analyses génétiques sur l'hybridation possible de l'espèce lupine. D'après l'ONCFS, il y aurait 6 % d'hybridation mais des analyses contradictoires de cabinets indépendants allemands montrent qu'il y en aurait beaucoup plus. Le sujet est important car les éleveurs aimeraient que le loup hybride ne soit pas considéré comme faisant partie d'une espèce protégée et ne soit pas comptabilisé dans les quotas de loups pouvant être abattus. Des analyses sont encore en cours. Il est vrai qu'on a un peu démuni l'ONCFS et que cet organisme a des difficultés pour réaliser à bien ses missions sur le terrain. Cela justifierait d'augmenter ses effectifs pour mieux accompagner les éleveurs sur le territoire.

La commission a émis un avis favorable à la publication du présent rapport.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Par ordre chronologique

Ministère de l'éducation

M. Alexandre Grosse, chef du service du budget, de la performance et des établissements

M. Philippe Thurat, sous-directeur de la gestion des programmes budgétaires

Ministère de la cohésion des territoires

Mme Clothilde Fretin-Brunet, conseillère « aménagement du territoire » du ministre

M. Philippe Matheron, chef du pôle « territoires »

Association nationale des maires des stations de montagne

M. Charles-Ange Ginesy, président

M. José Ammendola, conseiller du Président

M. Tamara Mejias, responsable des relations publiques et institutionnelles

Association nationale des élus de montagne

Mme Annie Genevard, secrétaire générale

M. Pierre Bretel, délégué général

Ministère du travail

M. Jean-Henri Pyronnet (direction générale du travail)

M. Bastien Espinassous (délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle)

Délégation à la sécurité routière

M. Pierre Vaiss, adjoint au sous-directeur de la protection des usagers de la route

Mme Marie Boursier, chargée d'études circulation, outils technologiques et infrastructures

Ministère de la transition écologique et solidaire

M. François Mitteault, directeur de l'eau et de la biodiversité

M. Matthieu Papouin, sous-directeur par intérim de la sous-direction de la protection et de la restauration des écosystèmes terrestres

M. Michel Perret, chargé de mission auprès de la sous-direction de la protection et de la restauration des écosystèmes terrestres

Ministère de la santé

M. Éric Ginésy, secrétaire général adjoint