



N° 2755

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 mai 2026.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE SUR
LA PROPOSITION DE LOI *pour une montagne vivante et souveraine* (n° 2595).

PAR M. JEAN-PIERRE VIGIER

Député

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 2595.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
COMMENTAIRE DES ARTICLES	9
<i>Article 1^{er}</i> : Adapter la carte scolaire aux spécificités des territoires	9
<i>Article 2</i> : Renforcer la représentation de la montagne dans la gouvernance sanitaire et garantir l'accès aux soins d'urgence	15
<i>Article 3</i> : Créer une commission spécifique à la montagne dans les intercommunalités partiellement constituées de communes de montagne	19
<i>Article 4</i> : Favoriser un usage partagé et un stockage équilibré de la ressource en eau dans les zones de montagne	24
<i>Article 5</i> : Accélérer le déploiement des infrastructures de recharge électrique rapide dans les zones de montagne	29
<i>Article 6</i> : Préciser la notion d'urbanisation en continuité dans les zones de montagne.....	35
<i>Article 6 bis (nouveau)</i> : Autoriser la reconstruction des chalets d'alpage et bâtiments d'estive détruits ou en ruine.....	40
<i>Article 7</i> : Soutenir l'organisation d'un maillage territorial des infrastructures de transformation des produits agricoles de proximité	42
<i>Article 7 bis (nouveau)</i> : Créer une dérogation préfectorale au seuil journalier d'autorisation applicable aux installations d'abattage.....	46
<i>Article 8</i> : Désigner l'institut national de l'origine et de la qualité comme acteur de référence pour l'élaboration des programmes spécifiques aux productions agricoles de montagne	48
<i>Article 9</i> : Intégrer le développement des certifications en faveur du bois de massif dans les objectifs des stratégies locales de développement forestier	52
<i>Article 10</i> : Étendre la servitude de passage aux espaces, sites et itinéraires définis dans les plans départementaux des sports de nature	57
<i>Article 11</i> : Créer un fonds de solidarité amont-aval pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.....	61
<i>Article 12</i> : Gager financièrement la proposition de loi	70
EXAMEN EN COMMISSION	73
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	119

INTRODUCTION

La loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne constitue, quarante ans après son adoption, un héritage dont la pertinence demeure entière. Son « acte II », la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016, dite « loi Montagne II », avait tenté de poursuivre l'ambition du premier texte. Son bilan, dressé en 2020 par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, est lucide : si le texte était applicable à 80 % à la date de son évaluation, l'adaptation des normes nationales aux réalités géographiques, démographiques et climatiques de la montagne restait incomplète. Ainsi, des directeurs académiques des services de l'éducation nationale continuent d'ignorer le statut particulier des communes de montagne ; l'expérimentation sur l'accès aux soins d'urgence prévue à l'article 23 de la loi Montagne II n'a, de l'aveu de la direction générale de l'offre de soins elle-même, donné lieu à aucune mise en œuvre ; les mécanismes intercommunaux censés porter la voix des élus de montagne restent inexistantes.

C'est pour répondre à ce constat que la présente proposition de loi a été déposée par M. Jean-Pierre Vigier (DR) et 122 députés issus de groupes politiques différents – reflet de la tradition transpartisane qui caractérise l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM) depuis sa fondation. Elle constitue l'acte III d'une politique de différenciation territoriale dont M. Louis Besson, rapporteur de la loi de 1985 à l'Assemblée nationale, avait posé les fondements. Elle part d'un constat simple : les règles nationales s'appliquent comme si la géographie n'existait pas. Comme si un enfant en Haute-Savoie ou dans les Hautes-Pyrénées avait exactement les mêmes conditions d'accès à l'école qu'un enfant en banlieue parisienne. Comme si un patient du Queyras ou du Haut-Jura pouvait accéder aux urgences dans les mêmes délais qu'un habitant de Lyon. Cette indifférence à la géographie se traduit concrètement par des fermetures d'écoles qui précipitent le déclin démographique des villages isolés, par des déserts médicaux qui progressent, et par des filières économiques qui s'effacent faute d'outils de transformation accessibles.

Face à ce constat, la proposition de loi ne prétend pas refonder la politique de la montagne dans son ensemble. Elle procède d'une logique plus précise : identifier les points de blocage et les lever, substituer à des obligations de moyens des obligations de résultat, et transformer en contraintes effectives des engagements qui relevaient jusqu'ici de la bonne volonté administrative.

Au-delà de cette proposition initiale, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné ce texte le 6 mai 2026. À l'initiative du rapporteur et de plusieurs membres de la commission, elle a adopté un ensemble d'amendements qui ont substantiellement renforcé la portée juridique du texte tout en corrigeant les fragilités, sans en trahir l'ambition politique.

Sur le premier volet du texte, consacré aux services publics fondamentaux, les modifications apportées à l'article 1^{er} ont précisé et renforcé le dispositif relatif

à la carte scolaire. L'obligation d'information prévisionnelle est étendue à une période de trois à cinq ans, afin de donner aux élus locaux une visibilité suffisante pour anticiper les évolutions du maillage scolaire, tandis que les autorités académiques devront désormais accorder une attention particulière aux établissements composés d'une seule classe, qui constituent souvent le dernier service public d'un village de montagne.

L'article 2 a fait l'objet d'une réécriture substantielle par le rapporteur. Tirant les conséquences de l'échec documenté de l'expérimentation prévue à l'article 23 de la loi Montagne II – qui n'a jamais été mise en œuvre –, la commission a choisi d'abroger cette disposition expérimentale et de la remplacer par une obligation pérenne pesant sur le projet régional de santé, qui devra désormais s'attacher à garantir aux populations des zones de montagne un accès dans des délais raisonnables à la médecine générale, aux urgences, à la réanimation et à une maternité. L'obligation de planifier un transport sanitaire aérien d'urgence dans les zones de montagne très enclavées est par ailleurs maintenue.

L'article 3, relatif à la gouvernance intercommunale, a été intégralement réécrit par le rapporteur afin de corriger deux fragilités juridiques de la rédaction initiale. La commission dédiée à la montagne existera désormais de plein droit au sein de tout établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont le périmètre comprend au moins une commune de montagne sans en être intégralement composé – sans être conditionnée à l'adoption d'un pacte de gouvernance, qui reste facultatif.

Sur le volet climatique et environnemental, l'article 4 a été enrichi de deux apports complémentaires à l'initiative de membres de la commission. D'une part, à la demande du groupe Écologiste et Social, la préservation de la biodiversité et des milieux naturels a été ajoutée à la liste exhaustive des usages auxquels doit répondre la politique de stockage et d'usage partagé de l'eau en montagne. D'autre part, sur proposition de Mme Marie-Noëlle Battistel (SOC), la consultation systématique des commissions locales de l'eau dans l'élaboration de ces politiques a été rendue obligatoire, garantissant la légitimité et la cohérence des décisions prises à l'échelle des bassins versants.

L'article 6, relatif à l'urbanisation en continuité, a été réécrit par le rapporteur afin de lever une ambiguïté persistante dans le droit applicable. En introduisant la notion de « coupures physiques », la commission a clarifié sans équivoque le sens dans lequel ces éléments doivent être appréciés : la présence d'une coupure physique – voie, cours d'eau, chemin rural – est désormais intégrée dans l'appréciation de la continuité, et non regardée comme un facteur de discontinuité. Un sous-amendement du groupe Socialistes et apparentés, adopté par la commission, a complété ce dispositif en précisant que l'appréciation de la continuité doit tenir compte de la nature et de la vocation du projet, notamment de sa contribution au maintien de l'habitat permanent, et que le représentant de l'État dans le département apprécie ce caractère au regard des spécificités géographiques et topographiques locales. Un article additionnel, adopté à l'initiative de

M. Vincent Rolland (DR), a par ailleurs comblé un vide juridique de longue date en autorisant expressément la reconstruction d'un chalet d'alpage ou d'un bâtiment d'estive à l'emplacement de l'ancienne construction détruite ou en ruine, sous réserve de la conservation de ses caractéristiques principales et d'une délibération du conseil municipal.

Les articles relatifs à l'économie montagnarde ont également été affinés. Sur l'article 7, la commission a adopté un amendement de M. Christophe Naegelen (LIOT) reconnaissant les spécificités des abattoirs de montagne et posant le principe d'une adaptation proportionnée des normes qui leur sont applicables, pour ne pas les assimiler aux abattoirs industriels de grande capacité. Un article additionnel, adopté à l'initiative de Mme Battistel, crée une dérogation préfectorale au seuil journalier d'autorisation applicable aux installations d'abattage, permettant de tenir compte des activités saisonnières des petits abattoirs de proximité. Sur l'article 8, le rapporteur a proposé une réécriture plus prudente que la rédaction initiale : plutôt que de substituer l'institut national de l'origine et de la qualité (INAO) à l'ensemble des acteurs existants, la commission a choisi de l'insérer dans la liste aux côtés des organismes de recherche, des instituts techniques et de FranceAgriMer, dont le rôle dans l'élaboration des programmes spécifiques aux productions agricoles de montagne demeure pleinement justifié. L'article 9 a été précisé pour étendre le champ des certifications forestières visées à l'ensemble des marques de certification, sans se limiter aux seules marques de massif.

Sur les articles 10 et 11, les modifications les plus significatives ont porté sur les équilibres du dispositif. L'article 10 a été réécrit par le rapporteur afin de soumettre l'ensemble des servitudes de passage en zone de montagne à l'avis consultatif préalable de la chambre d'agriculture. L'article 11, enfin, a fait l'objet d'une réécriture complète substituant au mécanisme de prélèvement obligatoire initialement prévu un plan d'action pluriannuel d'intérêt commun élaboré par les établissements publics territoriaux de bassin. Ce plan, approuvé par délibérations concordantes des collectivités membres, organise une solidarité financière effective entre l'amont et l'aval des bassins versants en tenant explicitement compte des charges spécifiques supportées par les communes situées en zone de montagne. Ce mécanisme, fondé sur la coopération volontaire, s'inspire directement des travaux conduits au Sénat dans le cadre de la proposition de loi sur la gouvernance de la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations adoptée le 7 avril 2026.

La commission a ainsi adopté un texte dont la cohérence tient à la fois à l'ambition qui l'anime et à la méthode qui la traduit : rendre effectif des droits que la loi reconnaît depuis quarante ans, garantir à plusieurs millions de Français vivant en zone de montagne un accès équitable aux services publics et aux outils de développement économique, et affirmer, au moment où le changement climatique recompose profondément les équilibres territoriaux, que la montagne n'est pas un espace périphérique mais un bien commun de la nation.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Adapter la carte scolaire aux spécificités des territoires

Adopté par la commission avec modifications

L'article 1^{er} renforce les obligations pesant sur l'État et les conseils départementaux de l'éducation nationale en matière d'information et de concertation préalable à l'élaboration de la carte scolaire, et rend plus prescriptive l'obligation d'adaptation des seuils d'ouverture et de fermeture de classe aux spécificités des territoires de montagne. La commission a par ailleurs imposé que les autorités académiques portent une attention particulière aux établissements composés d'une seule classe, notamment dans le cadre des regroupements pédagogiques intercommunaux.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La question de l'organisation scolaire est structurante dans les territoires de montagne où la fermeture d'une école peut contraindre les élèves à emprunter des transports scolaires aux trajets longs et parfois difficiles en période hivernale, et peut à plus long terme précipiter le déclin démographique d'un village entier.

C'est pour tenir compte de ces spécificités que l'article 1^{er} de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne reconnaît la montagne comme « *un ensemble de territoires dont le développement équitable et durable constitue un objectif d'intérêt national* ». Dans ces territoires, l'action de l'État doit avoir pour finalités « *de prendre en compte les disparités démographiques et la diversité des territoires* » et « *de réévaluer le niveau des services publics et des services au public en montagne et d'en assurer la pérennité, la qualité, l'accessibilité et la proximité, en tenant compte, notamment en matière d'organisation scolaire, d'offre de soins et de transports, des temps de parcours et des spécificités géographiques, démographiques et saisonnières des territoires de montagne* ».

C'est pour tenir compte de ces spécificités que la circulaire n° 2011-237 du 30 décembre 2011 relative aux « écoles situées en zone de montagne » a reconnu la nécessité d'adapter les modalités d'élaboration de la carte scolaire aux contraintes propres à ces territoires. Elle prévoyait notamment un devoir d'information et de concertation des services déconcentrés de l'État avec les exécutifs locaux, une

autonomie des directeurs académiques des services de l'éducation nationale (DASEN) pour l'appréciation des seuils d'effectifs, ainsi que l'identification des écoles justifiant de modalités spécifiques d'organisation tenant compte du classement en zone de montagne, de la démographie scolaire, de l'isolement et des conditions d'accès par les transports scolaires. Elle organisait notamment le mécanisme dit de « préalerte », consistant à informer les communes avec suffisamment d'anticipation des risques de fermeture afin de leur permettre de s'adapter.

La loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, dite « loi Montagne II », a entendu élever ces dispositions au niveau législatif. Son article 15, codifié à l'article L. 212-3 du code de l'éducation, dispose ainsi que, dans les départements comprenant des zones de montagne, la mise en œuvre de la carte scolaire « permet l'identification des écoles publiques ou des réseaux d'écoles publiques qui justifient l'application de modalités spécifiques d'organisation scolaire, notamment en termes de seuils d'ouverture et de fermeture de classe, au regard de leurs caractéristiques montagnardes, de la démographie scolaire, de l'isolement, des conditions d'accès et des temps de transports scolaires ». Le même article prévoit que le calcul du nombre d'enseignants du premier degré affectés à chaque département intègre les effectifs scolaires liés à la population des travailleurs saisonniers.

Ce cadre, toutefois, se révèle souvent insuffisamment prescriptif. L'évaluation de la loi Montagne II conduite en 2020 par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾ a mis en lumière un bilan nuancé dans l'application de ces dispositions. D'une part, selon la majorité des acteurs auditionnés dans le cadre de l'évaluation, des efforts réels avaient été constatés en matière d'organisation scolaire : les écoles et réseaux d'écoles justifiant des modalités spécifiques avaient été identifiés, et les dispositions relatives aux seuils d'ouverture de classes étaient appliquées « avec souplesse et bon sens », des classes en sous-effectif n'étant pas systématiquement fermées pour laisser le temps aux communes de s'organiser. D'un autre côté, les rapporteurs avaient relevé des cas de manque d'enseignants en pleine saison, notamment pour les rentrées de janvier, et signalé que l'Association nationale des élus de montagne (ANEM) était régulièrement alertée par les maires sur la méconnaissance de l'article 15 par les DASEN.

Cette méconnaissance semble encore perdurer aujourd'hui. L'ANEM renouvelle ainsi le constat d'une méconnaissance voire d'une indifférence de certains DASEN vis-à-vis du statut des communes de montagne. Par ailleurs, l'association alerte sur la publication, à l'automne 2024, d'un rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'éducation, du

(1) Rapport d'information n° 2735 de Mmes Marie-Noëlle Battistel, Frédérique Lardet et MM. Vincent Rolland et Jean-Bernard Sempastous, fait au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, sur l'évaluation de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, 4 mars 2020.

sport et de la recherche envisageant plusieurs scénarios d'ajustement des taux d'encadrement pour tenir compte de la baisse démographique ⁽¹⁾. L'un de ces scénarios, visant à identifier les écoles dont les élèves pourraient être accueillis dans un établissement du même secteur à moins de vingt minutes de trajet en voiture, conduirait à la fermeture de près de deux mille écoles et d'une trentaine de collèges. L'ANEM a alerté sur l'absence de prise en compte des spécificités des territoires de montagne dans ces projections, qui feraient peser une menace particulièrement lourde sur les communes isolées de montagne.

Face à ces critiques, le Gouvernement rappelle régulièrement les efforts déjà engagés en faveur des territoires ruraux et de montagne : il soutient en particulier que les spécificités des zones de montagne sont bien prises en compte dans l'élaboration de la carte scolaire, faisant valoir qu'à la rentrée 2024, 945 373 enfants étaient scolarisés dans l'une des 14 307 écoles publiques situées en zone rurale hors éducation prioritaire, soit 17,5 % des élèves et 33,4 % des écoles, avec des taux d'encadrement s'établissant à 20 élèves par classe dans les communes rurales éloignées et à 21,6 dans les communes rurales périphériques, contre un ratio national de 23,3 élèves par classe hors éducation prioritaire ⁽²⁾. Le Gouvernement a par ailleurs indiqué que des échanges renforcés avaient été mis en place depuis 2024 dans des observatoires des dynamiques rurales et territoriales, co-présidés par le préfet et le DASEN, afin de mieux appréhender les évolutions démographiques et leurs effets sur l'organisation territoriale de l'offre scolaire à une échelle de trois à cinq ans ⁽³⁾. Enfin, l'engagement de l'État à ne pas fermer d'école sans l'accord du maire est toujours reconduit depuis 2019.

Si le Rapporteur estime que ces évolutions vont dans le bon sens, elles reposent sur des engagements non contraignants et dépourvus d'assise législative, ce qui explique que les élus de montagne continuent à plaider pour une réforme du cadre légal applicable. En l'état du droit, l'article L. 212-3 repose en effet davantage sur une logique d'identification facultative que sur une obligation d'adaptation effective des seuils d'ouverture et de fermeture de classe. Par ailleurs, le code de l'éducation ne prévoit aucune mesure spécifique organisant l'obligation d'information prévisionnelle des collectivités territoriales sur les évolutions scolaires à venir ni de dispositif de concertation formalisé entre les conseils départementaux de l'éducation nationale et les collectivités concernées.

(1) *Inspection générale des finances et Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, Revue de dépenses. Dispositifs en faveur de la jeunesse, rapport n° IGESR 23-24-122B et n° IGF 2023-M-107-03, avril 2024, 4 septembre 2024.*

(2) *Réponse du Gouvernement à la question écrite n° 02778 de M. Franck Ménonville, sénateur de la Meuse, publiée au Journal officiel de la République française, Sénat du 5 juin 2025, p. 3091.*

(3) *Instruction ministérielle du 15 janvier 2026, Bulletin officiel de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports n° 3, relative aux observatoires des dynamiques rurales et territoriales.*

La procédure d'élaboration de la carte scolaire dans le premier degré

La carte scolaire désigne l'ensemble des décisions d'ouverture, de fermeture et de regroupement des écoles et des classes dans le premier degré. Il s'agit d'une compétence partagée entre l'État et les communes : la création, l'implantation et la suppression d'une école relèvent d'une décision du conseil municipal, tandis que l'affectation des emplois d'enseignants et, partant, la décision d'ouvrir ou de fermer une classe, relèvent du directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN). La préparation de la carte scolaire s'étend sur environ dix mois, selon le calendrier suivant :

Octobre : les directions académiques des services de l'éducation nationale (DASEN) établissent des prévisions d'effectifs scolaires pour l'année suivante. Ces prévisions sont validées au rectorat puis au ministère. Depuis la rentrée 2023-2024, l'observatoire des dynamiques rurales et territoriales (ODRT) – instance co-présidée par le préfet et le DASEN – associe les élus locaux à une réflexion prospective sur l'évolution du maillage scolaire à un, trois et cinq ans.

Décembre : le ministère notifie à chaque académie son enveloppe de postes d'enseignants pour l'année scolaire à venir. Le recteur répartit ensuite cette enveloppe entre les départements de son académie, puis le DASEN décide de l'implantation des postes d'enseignants, donc du nombre de classes, dans les différents établissements du département. Cette répartition est soumise au comité technique paritaire académique (CTPA), puis au comité technique paritaire départemental (CTPD). Les maires sont consultés sur les mesures envisagées pour leur commune.

Février : un conseil départemental de l'éducation nationale (CDEN) est réuni. Cette instance comprend, outre les membres de droit (le préfet, le président du conseil général), des élus, des représentants des personnels, des usagers (parents d'élèves et associations complémentaires de l'enseignement public). Le CDEN donne un avis sur les mesures proposées. Le DASEN prend ensuite un arrêté actant la carte scolaire.

Mai-septembre : des ajustements de rentrée peuvent intervenir, à la hausse comme à la baisse, en fonction des effectifs inscrits puis définitivement constatés à la rentrée scolaire. Un dernier CTPD est réuni ainsi qu'un CTPA pour l'affectation définitive des personnels.

Source : ministère de l'Éducation nationale, « Qui décide d'ouvrir ou de fermer des classes ? ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 1^{er} de la proposition de loi poursuit un double objectif : d'une part, renforcer la concertation entre l'État et les collectivités territoriales en amont de l'élaboration de la carte scolaire et, d'autre part, rendre plus contraignantes les obligations d'adaptation des seuils d'ouverture et de fermeture de classe dans les zones de montagne. À cette fin, il modifie le titre I^{er} du livre II de la première partie du code de l'éducation.

En premier lieu, le 1^o de l'article insère un article L. 211-1-1 nouveau dans le code de l'éducation, comportant deux alinéas distincts. La mesure s'applique à l'ensemble des territoires, qu'ils soient montagnards, ruraux ou urbains.

Le premier alinéa crée une obligation d'information prévisionnelle à la charge de l'État qui devra désormais informer les collectivités territoriales des prévisions de variations des effectifs scolaires dans le premier degré et de gestion des postes sur une période de trois ans. Cette mesure vise à donner aux élus locaux de tous les territoires une visibilité suffisante pour anticiper les évolutions de la carte scolaire et, le cas échéant, engager des démarches propres à maintenir l'attractivité de leur école – attraction de nouvelles familles, regroupement pédagogique concerté avec une commune voisine, développement de services périscolaires. Ce faisant, le présent article consacre et renforce au niveau législatif les mesures de concertation mises en œuvre aujourd'hui par voie d'instruction ministérielle dans le cadre des observatoires des dynamiques rurales et territoriales (ODRT).

Le second alinéa consacre une obligation de concertation à la charge des conseils départementaux de l'éducation nationale (CDEN), eux-mêmes définis à l'article L. 235-1 du code de l'éducation. Dans des conditions fixées par voie réglementaire, ces instances devront engager une concertation avec les collectivités territoriales concernées par la scolarisation des élèves dans le premier degré. La concertation ainsi instituée devra prendre en compte l'évolution des dynamiques locales et les projets d'aménagement, témoignant d'une volonté de croiser la planification scolaire avec les stratégies territoriales de développement et d'aménagement du territoire des élus locaux.

En second lieu, le 2° de l'article modifie le premier alinéa de l'article L. 212-3 du code de l'éducation, en substituant à la rédaction actuelle une formulation résolument plus prescriptive. Là où la loi de 2016 se contentait de prévoir que la mise en œuvre de la carte scolaire dans les territoires de montagne « permet l'identification » des écoles justifiant des modalités spécifiques, la nouvelle rédaction dispose que la carte scolaire de ces territoires « tient compte des spécificités » de ces écoles « en adaptant les seuils d'ouverture et de fermeture de classe ». Il s'agit de passer d'une simple faculté d'identification à une obligation d'adaptation effective, garantissant que les critères propres à la montagne – caractéristiques géographiques, isolement, démographie scolaire, conditions d'accès et temps de transports – se traduisent concrètement dans les décisions des DASEN en matière de définition de la carte scolaire. Les critères pris en compte demeurent ceux définis par la loi de 2016, mais leur traduction dans les seuils de classes devient désormais impérative.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté neuf amendements du rapporteur et un amendement de M. Christophe Naegelen (LIOT) cosigné par le rapporteur, qui ont apporté des précisions à l'article 1^{er} sans en modifier l'équilibre initial.

Sur l'obligation d'information prévisionnelle des élus locaux en matière d'ouverture et de fermeture de classes, la commission a adopté trois amendements rédactionnels du rapporteur (n° CD82, CD83 et CD84). En particulier,

l'amendement n° CD84 remplace les mots « de gestion des postes » par les mots « des conséquences possibles pour les ouvertures et les fermetures de classes », afin de mieux traduire l'objet concret de l'information délivrée aux élus locaux : la gestion des postes d'enseignants ne se traduit en effet pas mécaniquement par une ouverture ou une fermeture de classe, de sorte que la rédaction initiale était susceptible d'induire une confusion sur la portée de l'obligation.

L'amendement n° CD85 complète la durée de la prévision pour la porter « de trois à cinq ans » plutôt que de la fixer uniformément à trois ans, ouvrant ainsi aux services académiques une souplesse d'appréciation dans la durée de l'horizon prévisionnel communiqué aux élus locaux.

Sur la concertation menée avec les élus locaux, la commission a adopté quatre autres amendements rédactionnels du rapporteur (n° CD86, CD87, CD88 et CD89). En particulier, l'amendement n° CD86 procède à une correction : il substitue aux « conseils départementaux de l'éducation nationale » les « directeurs académiques des services de l'éducation nationale » comme acteurs chargés d'engager la concertation avec les collectivités. Cette modification répond à une exigence de cohérence institutionnelle : la compétence pour définir et ajuster la carte scolaire appartient au DASEN et non au CDEN, qui est une instance délibérative consultative et non l'autorité exécutive compétente. L'amendement n° CD88 précise que la concertation prend en compte l'évolution des dynamiques « démographiques » locales, tandis que l'amendement n° CD89 précise que les projets d'aménagement pris en compte sont ceux « portés sur le territoire des collectivités concernées ».

Par ailleurs, sur la prise en compte des spécificités des territoires de montagnes dans la fixation des seuils d'effectif pour l'ouverture ou la fermeture de classes, la commission a adopté deux amendements rédactionnels du rapporteur (n° CD90 et CD91).

Enfin, la commission a adopté un amendement de M. Christophe Naegelen (LIOT) cosigné par le rapporteur (n° CD16) qui complète l'article L. 212-3 pour imposer aux autorités académiques d'accorder une attention particulière aux établissements scolaires composés d'une seule classe, notamment dans le cadre des regroupements pédagogiques intercommunaux, afin de limiter les contraintes géographiques, climatiques et de temps de transport scolaire qu'engendrerait la fermeture de tels établissements. Cet ajout répond à une préoccupation concrète des élus de montagne : les écoles à classe unique représentent souvent le dernier service public de proximité dans un village de montagne, et leur fermeture peut déclencher un processus irréversible de déclin démographique.

*

* *

Article 2

**Renforcer la représentation de la montagne dans la gouvernance sanitaire
et garantir l'accès aux soins d'urgence**

Adopté par la commission avec modifications

L'article 2 intègre un représentant des collectivités de montagne au sein du conseil d'administration des agences régionales de santé concernées, et renforce le caractère contraignant d'une expérimentation pesant sur le projet régional de santé en matière d'accès aux soins dans les zones de montagne, en prévoyant en particulier la mise en place d'un transport sanitaire d'urgence aérien dans les territoires très enclavés. La commission a substantiellement refondu le dispositif en abrogeant l'expérimentation prévue par la loi Montagne II – qui n'a jamais été mise en œuvre – pour la remplacer par une obligation pérenne de droit commun pesant sur le projet régional de santé.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'accès aux soins dans les zones de montagne constitue l'une des préoccupations les plus constantes des élus et des populations de ces territoires. Les temps d'accès aux professionnels de santé y sont structurellement plus longs que dans le reste du territoire, l'enclavement géographique aggravant les inégalités d'accès aux soins selon les saisons, et le surcoût de la pratique médicale en altitude pèse sur l'attractivité de ces zones pour les professionnels de santé.

1. La gouvernance des agences régionales de santé

Les agences régionales de santé (ARS) sont des établissements publics de l'État créés par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires. Elles sont chargées de la mise en œuvre de la politique de santé dans leur ressort territorial, à travers notamment l'élaboration du projet régional de santé.

La composition du conseil d'administration des ARS est fixée à l'article L. 1432-3 du code de la santé publique. Ce conseil comprend des représentants de l'État, des représentants des régimes d'assurance maladie et des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements. En l'état du droit, cette représentation des collectivités territoriales ne prévoit aucune place spécifique pour les territoires de montagne, alors même que plusieurs ARS exercent leur compétence sur des zones de montagne présentant des caractéristiques sanitaires particulières – enclavement, saisonnalité, démographie médicale fragile – qui justifieraient une expertise et une attention dédiées au sein du conseil d'administration.

Au niveau infrarégional, la loi Montagne II du 28 décembre 2016 avait bien prévu, à son article 19, que le conseil territorial de santé défini à l'article L. 1434-10 du code de la santé publique, instance consultative de proximité, intègre un membre du comité de massif concerné. Ce dernier est ainsi composé d'élus nationaux et locaux, des différentes catégories d'acteurs du système de santé du territoire concerné ainsi que « *d'un membre du comité de massif concerné* ». Le conseil territorial de santé participe à la réalisation du diagnostic territorial partagé qui a pour objet d'identifier les besoins sanitaires, sociaux et médico-sociaux de la population concernée en s'appuyant sur des données d'observation. Pour ce faire, il porte « *une attention particulière aux quartiers prioritaires de la politique de la ville, aux zones de montagne et aux zones France ruralités revitalisation ainsi qu'à toute autre zone caractérisée, au moment du diagnostic territorial partagé, par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins* ».

Le rapport d'évaluation de la loi Montagne II de 2020 a toutefois relevé que cette disposition avait été mise en œuvre dans cinq régions métropolitaines concernées, mais que son impact demeurerait difficile à mesurer, notamment en raison du caractère consultatif et de la composition élargie de cette instance ⁽¹⁾. Le niveau décisionnaire de l'ARS – son conseil d'administration – reste quant à lui dépourvu de toute représentation spécifique des territoires de montagne.

2. La planification régionale de santé et l'accès aux soins d'urgence

Le projet régional de santé, élaboré par l'ARS pour cinq ans, constitue le document stratégique qui définit les objectifs pluriannuels des actions que mène l'agence en vue d'améliorer l'état de santé de la population et de répondre à ses besoins. Il comprend notamment un schéma régional de santé.

L'article L. 1434-1 du code de la santé publique dispose que ce projet « *définit, en cohérence avec la stratégie nationale de santé et dans le respect des lois de financement de la sécurité sociale, les objectifs pluriannuels de l'agence régionale de santé dans ses domaines de compétences, ainsi que les mesures tendant à les atteindre* ». Il est constitué, au titre de l'article L. 1434-2, d'une part, d'un cadre d'orientation stratégique, qui détermine des objectifs généraux et les résultats attendus à dix ans et, d'autre part, d'un schéma régional de santé, établi pour cinq ans sur la base d'une évaluation des besoins sanitaires, sociaux et médico-sociaux et qui détermine, pour l'ensemble de l'offre de soins et de services de santé, des prévisions d'évolution et des objectifs opérationnels.

L'article 23 de la loi Montagne II du 28 décembre 2016 avait prévu à titre expérimental que le projet régional de santé s'attachait, dans les zones de montagne, 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

(1) Rapport d'information n° 2735 de Mmes Marie-Noëlle Battistel, Frédérique Lardet et MM. Vincent Rolland et Jean-Bernard Sempastous, fait au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, sur l'évaluation de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, 4 mars 2020.

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. Cette expérimentation était prévue pour une durée de trois ans. Le bilan qu'en dresse le rapport d'évaluation de 2020 est particulièrement sévère : selon la direction générale de l'offre de soins (DGOS), aucune expérimentation mobilisant cet article n'avait été engagée à la date de publication du rapport. L'ANEM résumait la situation en indiquant que les élus de montagne « *veulent un service accessible de médecine générale en vingt minutes maximum, d'urgence en trente minutes et de maternité en quarante-cinq minutes de trajet automobile* » – des objectifs non atteints à ce jour.

Par ailleurs, la question du transport sanitaire d'urgence dans les territoires de montagne très enclavés, où les conditions hivernales peuvent rendre l'accès terrestre impossible ou dangereusement lent, n'est pas traitée de manière spécifique par les textes en vigueur. Le projet régional de santé ne comporte aucune obligation d'organiser un transport aérien de secours dans ces situations, alors que certains territoires alpins ou pyrénéens connaissent des périodes d'isolement complet rendant tout recours à une ambulance terrestre irréaliste.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 2 de la proposition de loi poursuit un double objectif : d'une part, mieux ancrer la spécificité montagnarde au cœur de la gouvernance des ARS ; d'autre part, renforcer et rendre plus contraignantes les obligations de planification sanitaire applicables aux zones de montagne. Il se subdivise en deux parties distinctes.

En premier lieu, le I du présent article complète le 3° de l'article L. 1432-3 du code de la santé publique, relatif à la représentation des collectivités territoriales au sein du conseil d'administration des ARS, par les mots : « dont un représentant des collectivités territoriales et groupements de collectivités des zones de montagne au sens de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, désigné par les comités de massif ». Cette modification trouverait à s'appliquer aux seules ARS dont le ressort territorial comprend des zones de montagne.

Le choix de confier la désignation de ce représentant aux comités de massif est cohérent avec l'architecture institutionnelle de la politique de la montagne : ces comités, créés par la loi de 1985 et composés d'élus locaux, de représentants de l'État et de partenaires socio-économiques, constituent l'enceinte de concertation naturelle à l'échelle de chaque massif. Ils sont donc les mieux placés pour identifier le représentant le plus légitime des intérêts sanitaires des territoires de montagne auprès de l'ARS. Cette disposition achève ainsi au niveau du conseil d'administration de l'ARS ce que l'article 19 de la loi Montagne II avait prévu au niveau du conseil territorial de santé, remontant ainsi la voix de la montagne à l'instance décisionnaire de l'agence.

En second lieu, le II procède à quatre modifications de l'article 23 de la loi Montagne II, afin de renforcer et de pérenniser les obligations qui pèsent sur le projet régional de santé en matière d'accès aux soins dans les zones de montagne.

Les trois premiers alinéas procèdent à des substitutions de termes ayant pour effet de renforcer le caractère impératif du dispositif. Le 1^o remplace les mots « peut autoriser » par le mot « autorise », supprimant ainsi la faculté laissée à l'État pour en faire une obligation. Le 2^o étend de trois à cinq ans la durée de l'expérimentation ou du dispositif en cause, lui conférant une portée temporelle plus significative. Le 3^o remplace les mots « s'attache à garantir » par le mot « assure », substituant à une obligation de moyens une obligation de résultat s'agissant des délais d'accès aux soins. Il est ainsi prévu que l'État autorise, à titre expérimental et pour cinq ans maximum, que le projet régional de santé assure un accès aux soins dans des délais raisonnables.

Le 4^o ajoute un alinéa nouveau afin de préciser que, dans les territoires très enclavés où l'accès à un service d'urgence ne peut être assuré dans un délai raisonnable par voie terrestre, le projet régional de santé devra désormais prévoir un système de transport sanitaire d'urgence par voie aérienne. Cette disposition reconnaît pour la première fois au niveau législatif la nécessité d'une organisation spécifique du transport d'urgence dans les zones les plus isolées de montagne, où l'hélicoptère constitue parfois le seul moyen réaliste d'intervention médicale rapide. Elle introduit une obligation de planification pesant sur le projet régional de santé, sans préjudice des modalités concrètes de mise en œuvre que celui-ci devra définir au sein du schéma régional de santé.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté deux amendements du rapporteur qui ont substantiellement refondu l'architecture du II de l'article 2.

L'amendement n^o CD92 du rapporteur tire les conséquences de l'échec de l'article 23 de la loi Montagne II – la direction générale de l'offre de soins avait elle-même reconnu qu'aucune expérimentation n'avait été engagée à la date de publication du rapport d'évaluation de 2020. Il abroge purement et simplement l'article 23 de la loi précitée, mettant ainsi fin à un dispositif expérimental et substitue à ce dernier une obligation de droit commun : dans les zones de montagne, le projet régional de santé devra désormais s'attacher 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. Cette réécriture opère ainsi un changement de logique décisif : là où la rédaction initiale de l'article 2, déposée par les auteurs de la proposition de loi, visait à modifier les termes de l'expérimentation en renforçant son caractère contraignant et en l'étendant à cinq ans, le rapporteur a choisi de mettre fin à cette dimension expérimentale.

L'amendement n° CD93 du rapporteur apporte, quant à lui, une précision rédactionnelle relative à l'obligation de planifier un transport sanitaire d'urgence aérien dans les territoires très enclavés d'une zone de montagne.

*

* *

Article 3

Créer une commission spécifique à la montagne dans les intercommunalités partiellement constituées de communes de montagne

Adopté par la commission avec modifications

L'article 3 rend obligatoire la création, par le pacte de gouvernance, d'une commission dédiée aux problématiques spécifiques de la montagne au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont le périmètre comprend partiellement des communes de montagne. La commission a intégralement réécrit cet article afin de corriger deux fragilités juridiques de la rédaction initiale : la commission de la montagne existera désormais de plein droit dans tout EPCI mixte, indépendamment du choix de se doter d'un pacte de gouvernance, et ses missions ont été complétées pour y intégrer explicitement les enjeux de préservation des écosystèmes montagnards et d'adaptation au dérèglement climatique.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article 3 tire les conséquences du mouvement de rationalisation de la carte intercommunale intervenu depuis 2015 qui, en élargissant le périmètre de nombreux EPCI à fiscalité propre, a conduit à regrouper au sein d'une même structure des communes aux réalités géographiques et économiques très hétérogènes. Il vise à remédier à l'absence, dans le droit existant, de tout mécanisme garantissant une prise en compte spécifique des enjeux montagnards au sein des intercommunalités dont le périmètre ne couvre pas exclusivement des communes de montagne.

1. Le cadre général de la gouvernance des EPCI à fiscalité propre

Le mouvement de rationalisation de la carte intercommunale, engagé notamment par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe », a conduit à des fusions et élargissements d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui ont parfois agrégé dans un même ensemble des communes aux réalités géographiques, économiques et démographiques très différentes. En zone de montagne, ce phénomène a créé des situations particulières : des communes de montagne se retrouvent membres d'EPCI à fiscalité propre dont le périmètre s'étend

également sur des communes de plaine, soumises à des contraintes et des logiques de développement très distinctes. Ainsi, sur les 1 256 EPCI à fiscalité propre recensés au 1^{er} janvier 2025, 286 sont intégralement composés de communes de montagne, 140 présentent une composition mixte – associant des communes de montagne et des communes qui ne le sont pas – et 830 ne comprennent aucune commune de montagne.

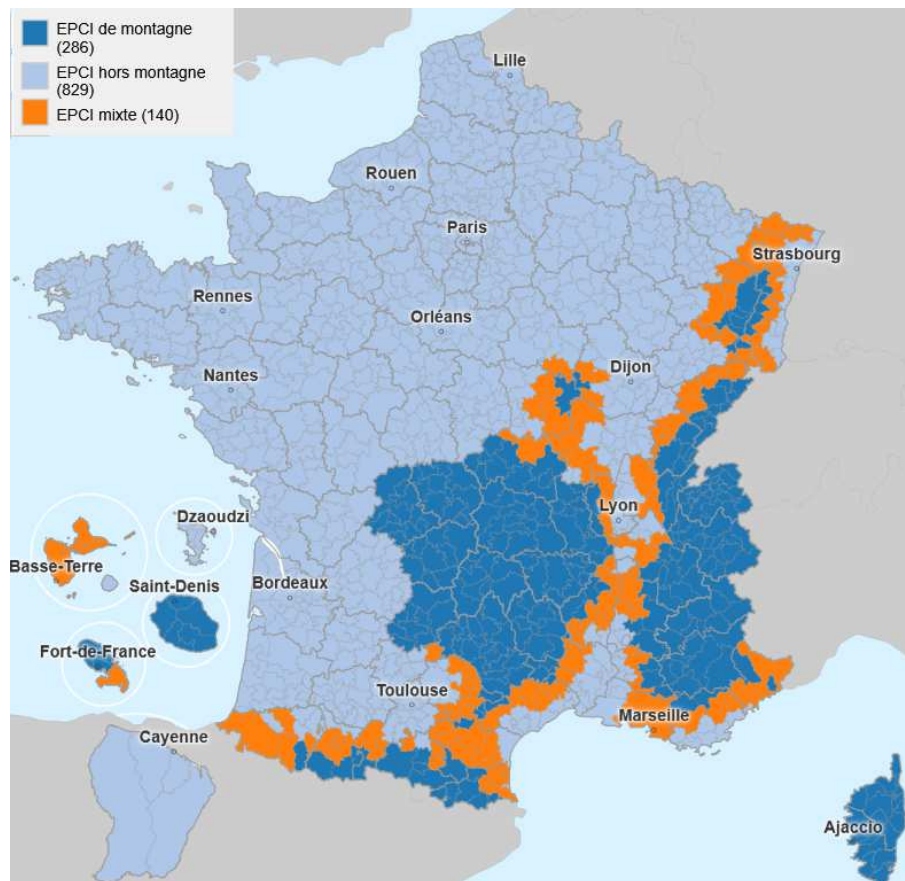
En dépit de ce constat, la gouvernance de l'ensemble des EPCI, organisée par le code général des collectivités territoriales (CGCT), ne prévoit, pour les EPCI mixtes, aucun mécanisme garantissant une prise en compte spécifique des enjeux propres aux communes de montagne. La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, dite « loi Engagement et Proximité », a pourtant enrichi la gouvernance intercommunale de tous les EPCI en créant, à l'article L. 5211-11-2 du CGCT, le dispositif du pacte de gouvernance. La création de ce dispositif visait à répondre au sentiment de « dévitalisation » et de « dépossession » du mandat de maire, lié à l'élargissement de la carte intercommunale et au transfert croissant de compétences communales vers l'intercommunalité, qui conduisaient de nombreux élus locaux – en particulier ceux des communes rurales et montagnardes – à estimer ne plus être suffisamment entendus au sein de leur EPCI d'appartenance. Il s'agissait ainsi de réaffirmer la place de l'EPCI au service de toutes ses communes membres et de renforcer la place des maires dans la relation entre l'intercommunalité et ses communes membres.

Le pacte de gouvernance définit ainsi les relations entre les communes et leurs intercommunalités. Son élaboration n'est pas obligatoire, même si un débat sur son principe doit en tout état de cause avoir lieu en début de mandature. Il peut prévoir les conditions particulières dans lesquelles l'EPCI confie, par convention, la gestion ou la création de certains équipements ou services à une ou plusieurs communes membres, fixer les orientations en matière de mutualisation de services, créer une conférence des maires à l'échelle de l'intercommunalité et une ou plusieurs conférences territoriales infracommunautaires des maires, pouvant être consultées lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques de l'EPCI, ou encore créer des commissions spécialisées associant les maires à un niveau infracommunautaire sur des thématiques ciblées. Ces commissions constituent des instances de travail au sein desquelles les élus peuvent approfondir des questions spécifiques relevant de la compétence communautaire, avant que le conseil communautaire ne délibère.

L'évaluation de la portée de cette mesure reste toutefois aujourd'hui inexistante. Le ministère de la cohésion des territoires a reconnu, dans une réponse publiée le 7 avril 2022, qu'il ne dispose d'aucune information chiffrée quant à l'utilisation du dispositif du pacte de gouvernance, celui-ci étant une mesure d'organisation interne que chaque EPCI peut librement et individuellement mettre en œuvre lors du renouvellement des mandats ⁽¹⁾.

(1) Réponse du Gouvernement à la question écrite n° 26013 de M. Hervé Maurey, sénateur de l'Eure, publiée au Journal officiel du Sénat du 7 avril 2022, p. 1859.

LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE À FISCALITÉ PROPRE AU REGARD DES ZONES DE MONTAGNE (2025)



Note : le classement des communes en zone de montagne retenu est celui défini par l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et la protection de la montagne et du décret n° 2004-69 du 16 janvier 2004 relatif à la délimitation des massifs, servant à la fois de base légale à l'instauration des comités de massif et pour l'attribution des financements spécifiques mobilisés dans le cadre des contrats de plan interrégionaux de massifs.

Source : commission du développement durable et de l'aménagement du territoire à partir des données disponibles sur le site de l'Observatoire des territoires, Agence nationale de la cohésion des territoires, données 2025.

2. L'insuffisance de la prise en compte des spécificités montagnardes dans les EPCI mixtes

En l'état du droit, les communes de montagne membres d'un EPCI à fiscalité propre dont le périmètre n'est pas exclusivement composé de communes de montagne ne bénéficient d'aucune garantie de représentation spécifique ou d'instance dédiée au sein de la gouvernance intercommunale. La création de commissions thématiques étant subordonnée à l'existence d'un pacte de gouvernance, elle reste à la discrétion de l'organe délibérant et ne s'impose pas automatiquement.

Or, les problématiques propres aux communes de montagne – population dispersée, distances importantes, handicaps naturels permanents liés à l’altitude, au climat et à la pente, contraintes de déneigement et d’entretien des voiries, accès aux services publics – peuvent ne pas être suffisamment prises en compte au sein d’un EPCI dont l’essentiel du périmètre concerne des territoires de plaine, avec lesquels ces problématiques ne sont pas partagées. La loi Montagne de 1985, dans son article 3, délimite pourtant précisément les communes de montagne et leur reconnaît des « *handicaps significatifs entraînant des conditions de vie plus difficiles et restreignant l’exercice de certaines activités économiques* ». Cette reconnaissance n’a pas de traduction dans la gouvernance intercommunale pour les EPCI mixtes.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L’article 3 de la proposition de loi complète le 4° du II de l’article L. 5211-11-2 du CGCT par une phrase ainsi rédigée : « *Dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui ne sont pas intégralement composés par des communes de montagne au sens de l’article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, une commission dédiée à la montagne est créée.* »

Cette modification introduit une obligation légale nouvelle lorsque l’établissement fait le choix d’élaborer un pacte de gouvernance : la création d’une commission dédiée à la montagne au sein de tout EPCI à fiscalité propre dit « mixte », c’est-à-dire regroupant à la fois des communes de montagne et des communes qui ne le sont pas. Il est à noter que les EPCI intégralement composés de communes de montagne n’entrent pas dans le champ de cette obligation, leurs problématiques étant par nature partagées par l’ensemble des membres de l’intercommunalité, ce qui rend superflue la création d’une instance dédiée. La rédaction actuelle pose toutefois une difficulté, car elle pourrait laisser entendre que les EPCI intégralement composés de communes de plaine entrent dans le champ de l’obligation, ce qui n’est pas l’intention des auteurs de la présente proposition de loi.

Le caractère obligatoire de la commission constitue le principal apport de cette disposition par rapport au droit existant. Là où le pacte de gouvernance permettait, de manière facultative, la création de commissions thématiques – dont une éventuelle commission montagne – l’article 3 impose désormais que le pacte de gouvernance prévoit une telle commission dans les EPCI mixtes, indépendamment du contenu du pacte. Cette commission a vocation à constituer un espace de dialogue et de concertation entre élus sur l’ensemble des décisions intercommunales ayant un impact sur les communes de montagne, leur permettant de faire valoir leurs contraintes spécifiques en amont des délibérations du conseil communautaire. Toutefois, il doit être noté que la décision de réaliser ou non un pacte de gouvernance reste toujours une faculté de l’EPCI après chaque renouvellement général des conseils municipaux.

L'article 3 ne précise pas les modalités de fonctionnement de cette commission – composition, fréquence de réunion, compétences consultatives – renvoyant ainsi au pacte de gouvernance le soin de les définir. Cette souplesse permettra d'adapter le fonctionnement de la commission aux réalités de chaque territoire concerné, sans rigidifier excessivement le cadre légal. En revanche, elle a le désavantage de conditionner la constitution d'une commission dédiée à la montagne à la décision de mettre en œuvre le pacte de gouvernance.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté un amendement de réécriture globale du rapporteur (n° CD94) et un sous-amendement du groupe Écologiste et Social (n° CD102), qui ont substantiellement modifié le contenu de l'article 3.

L'amendement n° CD94 du rapporteur procède à une réécriture complète de l'article, afin de remédier à deux fragilités juridiques que la rédaction initiale comportait. La première tenait au champ d'application : en visant les EPCI « non intégralement composés de communes de montagne », la rédaction initiale pouvait inclure dans le champ de l'obligation des établissements entièrement constitués de communes de plaine. Le rapporteur propose de cibler précisément les EPCI dits « mixtes », c'est-à-dire ceux dont le périmètre comprend au moins une commune classée en zone de montagne sans en être intégralement composé. La seconde fragilité tenait à l'articulation avec le pacte de gouvernance : en insérant la commission de la montagne dans le dispositif du pacte de gouvernance, dont l'élaboration reste facultative après chaque renouvellement général des conseils municipaux, la rédaction initiale ne garantissait pas la création effective de la commission dans les EPCI qui auraient choisi de ne pas se doter d'un tel pacte. Le rapporteur propose donc de créer une commission de la montagne distincte du pacte de gouvernance, afin qu'elle existe de plein droit et indépendamment du choix de l'EPCI de se doter ou non d'un tel pacte.

La commission de la montagne ainsi créée est composée de droit des représentants au conseil communautaire des communes classées en zone de montagne membres de l'établissement, tout en permettant au conseil communautaire d'y associer d'autres conseillers. Elle est chargée d'examiner les questions relatives aux spécificités des communes de montagne membres et est consultée pour avis préalablement aux délibérations du conseil communautaire ayant un impact direct sur ces communes. Ses modalités de fonctionnement – composition complète, fréquence de réunion et conditions de saisine – sont renvoyées au règlement intérieur de l'EPCI, arrêté par le conseil communautaire, afin de préserver la souplesse nécessaire à la diversité des situations territoriales.

Sur cet amendement n° CD94, la commission a adopté le sous-amendement n° CD102 de Mme Marie Pochon, M. Nicolas Bonnet, M. Nicolas Thierry, M. François Ruffin et M. Jean-Claude Raux (EcoS), qui complète les missions de la commission en précisant que celles-ci portent « *notamment en matière de*

préservation des écosystèmes montagnards, de mise en œuvre de mesures d'atténuation et d'adaptation au dérèglement climatique à l'échelle intercommunale, de développement de pratiques agricoles durables et sobres et de protection de la ressource en eau ». Ce sous-amendement vise à orienter notamment les travaux de la commission de la montagne vers les grands enjeux environnementaux et climatiques qui caractérisent ces territoires. Si le rapporteur avait exprimé une réserve de méthode sur ce sous-amendement – estimant que l'énumération de thématiques sectorielles pouvait sembler décalée par rapport aux compétences institutionnelles de l'EPCI –, la commission a néanmoins jugé utile d'ancrer ces orientations dans le texte.

*
* *

Article 4

Favoriser un usage partagé et un stockage équilibré de la ressource en eau dans les zones de montagne

Adopté par la commission avec modifications

L'article 4 enrichit les objectifs que s'assigne la politique de la montagne en matière de gestion de la ressource en eau, en consacrant le principe d'un usage partagé et d'un stockage raisonné de cette ressource pour l'ensemble des besoins des territoires de montagne, tout en excluant expressément le pompage dans les nappes inertielles. La commission a complété le dispositif en ajoutant la préservation de la biodiversité et des milieux naturels à la liste des usages auxquels doit répondre cette politique, et en rendant obligatoire la consultation systématique des commissions locales de l'eau.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Les zones de montagne jouent un rôle hydrologique fondamental à l'échelle nationale. Concentrant des précipitations plus importantes que le reste du territoire, elles constituent les têtes de bassin versant de la plupart des grands fleuves français et stockent naturellement la ressource en eau sous forme de neige et de glace durant les saisons froides, avant de restituer progressivement vers les territoires d'aval au printemps et en été, précisément lorsque les précipitations se font plus rares et la demande plus forte. Cette fonction régulatrice fait des montagnes les « châteaux d'eau » de la France pour l'alimentation en eau potable, l'irrigation agricole, l'abreuvement des troupeaux, la production hydroélectrique et le tourisme de loisir.

Ce rôle est aujourd'hui profondément fragilisé par le changement climatique. La diminution de l'enneigement, consécutive à la hausse des températures de l'ordre de 1,8 à 2,1 degrés Celsius dans les massifs français depuis

les années 1950, contribue à réduire les quantités d'eau stockées sous forme de neige et donc la ressource disponible au printemps et en été dans l'ensemble des massifs. Selon l'ANCT, les études font état d'une baisse des précipitations en été avec un risque accru de sécheresses, d'un maintien des précipitations hivernales mais sous forme de pluie en dessous de 2 000 mètres, et d'une fonte généralisée des glaciers. Dans les Alpes du Nord, des déficits hydriques de plus en plus importants sont constatés depuis les années 1990, et les projections pour le bassin Rhône-Méditerranée tablent sur une hausse des températures de 3 à 5 degrés à l'horizon 2080, accentuant la tension sur la ressource en eau. Les Pyrénées ont pour leur part enregistré une diminution de 12 % de leur ressource en eau depuis 1980, avec des projections allant de 14 % jusqu'à 40 % de réduction face à un réchauffement de 2 degrés ⁽¹⁾. Cette raréfaction tendancielle s'accompagne d'une intensification des périodes d'étiage et d'une aggravation des conflits d'usage entre les différents utilisateurs de la ressource, tant en amont qu'en aval des massifs.

Cette préoccupation autour de la question de l'usage des ressources disponibles dans les territoires de montagne n'est pas nouvelle. La loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne fixe, en son article 1^{er}, les objectifs que l'État s'assigne dans son action en faveur des territoires de montagne. Parmi ces objectifs figure, depuis 1985, la « *mobilisation simultanée et équilibrée des ressources disponibles en vue d'une valorisation des aptitudes aux productions agricoles, forestières, artisanales, industrielles et énergétiques* », ainsi que « *la protection des équilibres biologiques et écologiques* ».

La loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, dite « loi Montagne II », a complété ce cadre en ciblant plus explicitement les enjeux autour de la politique de l'eau. Son article 1^{er} a refondé les objectifs de la politique de la montagne et a consacré celui de « *favoriser une politique d'usage partagé de la ressource en eau* » parmi les grandes orientations de l'action de l'État en montagne. Son article 85 a par ailleurs ajouté, à l'article L. 211-1 du code de l'environnement, un objectif de « *politique active de stockage de l'eau pour un usage partagé de l'eau permettant de garantir l'irrigation, élément essentiel de la sécurité de la production agricole et du maintien de l'étiage des rivières, et de subvenir aux besoins des populations locales* » dans la liste des objectifs de la politique de l'eau visant à assurer une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau. Parmi ces objectifs applicables à l'ensemble des territoires, il est également précisé que la politique de l'eau doit permettre « *le développement, la mobilisation, la création et la protection de la ressource en eau* », « *la valorisation de l'eau comme ressource économique et, en particulier, pour le développement de la production d'électricité d'origine renouvelable ainsi que la répartition de cette ressource* » ainsi que « *la préservation de l'accès à la ressource en eau aux fins d'abreuvement* ».

(1) Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), *Changement climatique en montagne : relever le défi de l'adaptation dans la gestion de l'eau et du tourisme*, octobre 2023.

Pour tenter de concilier les différents usages de la ressource en eau, une commission locale de l'eau est chargée localement de l'élaboration, la modification, la révision et le suivi de l'application des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Ces commissions, définies à l'article L. 212-4 du code de l'environnement, comprennent des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, de l'établissement public territorial de bassin chargé de la mise en œuvre du SAGE, des représentants des usagers, des propriétaires fonciers, des organisations professionnelles et des associations et des représentants de l'État.

Le bilan de ces dispositions, dressé par le rapport d'évaluation de la loi Montagne II de 2020 ⁽¹⁾, est cependant contrasté illustrant le conflit des usages à l'œuvre dans ces territoires. France nature environnement a relevé que l'article 85 comportait une « contradiction interne », en ce qu'il ne favoriserait pas une gestion véritablement équilibrée et durable de la ressource, car il privilégierait les intérêts immédiats de l'amont aux dépens d'une gestion globale par bassin versant. Pour l'association, « *les projets de stockage se multiplient mais cette politique va à l'encontre de la préservation des ressources en eau et de l'anticipation des impacts du changement climatique, réclamant un usage partagé de la ressource* ». L'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) a quant à elle indiqué que l'article 85 n'avait pas permis d'atteindre des objectifs satisfaisants en matière de stockage de l'eau pour l'agriculture, déplorant notamment la complexité des procédures d'autorisation des retenues collinaires. Selon l'APCA, « *il n'y a aucune volonté de partager les usages de l'eau entre eau potable, neige, hydroélectricité, tourisme, irrigation : il y a un gros travail à faire là-dessus. C'est du bon sens, une gestion intelligente de l'eau* ».

Face à ce constat, le rapport d'évaluation de 2020 a formulé la proposition n° 49 visant à « *ouvrir une réflexion au sein des commissions locales de l'eau visant à généraliser le multi-usage de la ressource en eau, notamment au travers de retenues collinaires partagées* », soulignant que ce multi-usages, « *pourtant, n'en est qu'à ses balbutiements alors qu'il constitue une piste particulièrement intéressante pour concilier les différents impératifs que sont la protection de l'environnement et le nécessaire recours à la ressource en eau pour l'agriculture, le tourisme, ou d'autres activités économiques essentielles pour l'emploi et la vie des habitants des territoires de montagne* ». Le rapport d'information de l'Assemblée nationale sur les stations de montagne face au changement climatique de 2025 a également recommandé de favoriser les retenues collinaires multi-usages pour un meilleur partage de la ressource en eau, particulièrement s'agissant des besoins agricoles ⁽²⁾.

(1) Rapport d'information n° 2735 de Mmes Marie-Noëlle Battistel, Frédérique Lardet et MM. Vincent Rolland et Jean-Bernard Sempastous, fait au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, sur l'évaluation de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, 4 mars 2020.

(2) Rapport d'information n° 2253 de MM. Xavier Roseren et Denis Fégné, fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale sur la transition des modèles des stations de montagne, 17 décembre 2025.

Par ailleurs, le rapport sénatorial sur le patrimoine naturel de la montagne avait déjà identifié la retenue collinaire comme la solution présentant « *le moins d'inconvénients* » pour la production de neige de culture, en ce qu'elle se remplit au printemps et à l'automne pour être sollicitée en hiver, limitant ainsi les pressions sur les cours d'eau à l'étiage hivernal ⁽¹⁾. Par ailleurs, selon le rapport d'évaluation de la loi réalisé en 2020, depuis 2014, l'ensemble des retenues d'eau pour la neige de culture exploitées par les adhérents de Domaines skiables de France sont multi-usages et servent également, a minima, à l'irrigation, illustrant selon ses auteurs une solution qu'il convient de généraliser ⁽²⁾.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 4 de la proposition de loi procède à la réécriture intégrale du 8° de l'article 1^{er} de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 listant les différents objectifs de la politique nationale en faveur des territoires de montagne. Dans sa rédaction actuelle issue de la loi Montagne II, ce 8° se borne à mentionner l'objectif de « *favoriser une politique d'usage partagé de la ressource en eau* ». La nouvelle rédaction proposée est sensiblement plus complète puisqu'il s'agirait de « *favoriser une politique d'usage partagé et de stockage de la ressource en eau nécessaire pour l'accès à l'eau potable, la sécurité civile, l'irrigation des sols et l'abreuvement du bétail, l'industrie, la production d'électricité et les loisirs de neige, en excluant le pompage dans les nappes inertielles* ».

L'article effectue trois apports qui méritent d'être soulignés :

– en premier lieu, le dispositif associe explicitement l'objectif de stockage à celui d'usage. Cette adjonction traduit la reconnaissance que le stockage de la ressource – notamment sous la forme de retenues collinaires multi-usages – constitue un outil indispensable pour concilier dans le temps les besoins des différents usagers, en captant l'eau disponible lors des périodes d'abondance pour la restituer en période de tension ;

– en deuxième lieu, la nouvelle rédaction énumère explicitement et de manière exhaustive les usages auxquels cette politique de stockage et d'usage partagé a vocation à répondre : l'accès à l'eau potable, la sécurité civile, l'irrigation des sols et l'abreuvement du bétail, l'industrie, la production d'électricité et les loisirs de neige. Cette liste couvre ainsi l'ensemble du spectre des besoins en eau caractéristiques des territoires de montagne, reconnaissant leur légitimité collective et plaçant sur un pied d'égalité les différentes catégories d'usagers — qu'il s'agisse

(1) Rapport d'information n° 384 (2013-2014) de Mme Hélène Masson-Maret et M. André Vairetto, fait au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire du Sénat, sur la protection et la mise en valeur du patrimoine naturel de la montagne, 19 février 2014.

(2) Rapport d'information n° 2735 de Mmes Marie-Noëlle Battistel, Frédérique Lardet et MM. Vincent Rolland et Jean-Bernard Sempastous, fait au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, sur l'évaluation de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, 4 mars 2020.

des habitants permanents, des agriculteurs, des industriels ou des acteurs du tourisme ;

– en troisième lieu, la nouvelle rédaction introduit une exclusion explicite du pompage dans les nappes inertielles. Cette précision est de nature environnementale : les nappes inertielles, c'est-à-dire les nappes souterraines dont le cycle de recharge est extrêmement lent – de l'ordre de plusieurs milliers à plusieurs dizaines de milliers d'années – et qui ne sont pas alimentées par le cycle hydrologique actuel, constituent une ressource irremplaçable à l'échelle humaine. Leur exploitation par pompage pour satisfaire des besoins immédiats, notamment en période de stress hydrique, ferait peser un risque d'épuisement définitif sur une ressource dont la reconstitution est hors de portée des générations actuelles. L'exclusion de ce mode de prélèvement dans le cadre des politiques de stockage et d'usage partagé de la ressource en montagne traduit ainsi une logique de protection de long terme cohérente avec l'objectif général de développement durable assigné à la politique de la montagne.

La mesure suscite un intérêt réel puisqu'elle a été ajoutée, en des termes exactement similaires, au projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles, avec l'adoption en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de deux amendements identiques portant article additionnel ⁽¹⁾. Il s'agit, pour les auteurs de l'amendement, de « *garantir un juste partage de la ressource en eau en montagne en favorisant l'implantation de retenues collinaires multi-usages répondant aux besoins en eau potable, de défense incendie, d'abreuvement, d'irrigation de complément, et à certains besoins touristiques comme la neige de culture* ».

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté deux amendements, l'un présenté par des membres du groupe Écologiste et Social, l'autre par des membres du groupe Socialistes et apparentés, qui ont enrichi l'article 4 de deux apports complémentaires.

L'amendement n° CD66, présenté par M. Nicolas Bonnet (EcoS), complète la liste des usages auxquels doit répondre la politique d'usage partagé et de stockage de la ressource en eau dans les zones de montagne, en y insérant la préservation de la biodiversité et des milieux naturels. En inscrivant explicitement la préservation de la biodiversité et des milieux naturels parmi les usages que doit concilier la politique de l'eau en montagne, cet amendement est cohérent avec les principes généraux du droit de l'environnement et avec la réalité des écosystèmes montagnards, où le maintien de débits réservés et la préservation des zones humides sont des conditions essentielles à la vie aquatique.

L'amendement n° CD75, présenté par Mme Marie-Noëlle Battistel (SOC), rend obligatoire la consultation systématique des commissions locales de l'eau dans

(1) Amendements n° CD17 de M. Vincent Descoeur et CD175 de M. Fabrice Brun.

le cadre de l'élaboration de la politique d'usage partagé et de stockage de la ressource en eau en montagne. Les auteures de l'amendement ont souligné que les commissions locales de l'eau constituent des instances de gouvernance territoriale reconnues, réunissant l'ensemble des acteurs concernés par la gestion de l'eau – collectivités territoriales, usagers, représentants de l'État, acteurs économiques et associatifs – et qu'elles disposent d'une connaissance fine des enjeux hydrologiques, environnementaux et économiques propres à chaque bassin versant, acquise notamment dans le cadre de l'élaboration et du suivi des schémas d'aménagement et de gestion des eaux. Leur implication systématique dans la définition de ces politiques est une garantie de cohérence avec les outils de planification existants, d'acceptabilité locale des décisions et de prévention des conflits d'usage entre les différents utilisateurs de la ressource.

*

* *

Article 5

Accélérer le déploiement des infrastructures de recharge électrique rapide dans les zones de montagne

Adopté par la commission sans modification

L'article 5 impose que le schéma directeur de développement des infrastructures de recharge ouvertes au public pour véhicules électriques privilégie le déploiement d'infrastructures de recharge rapide dans les territoires comprenant des zones de montagne. La commission l'a adopté sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La transition vers la mobilité électrique constitue l'un des leviers majeurs de la décarbonation du secteur des transports, qui représente le premier poste d'émissions de gaz à effet de serre en France. Elle suppose un déploiement suffisamment dense et homogène d'infrastructures de recharge sur l'ensemble du territoire national, de sorte que l'absence de bornes ne constitue pas un frein à l'adoption du véhicule électrique. Toutefois, si ce cadre juridique actuel permet de structurer le déploiement des infrastructures de recharge à l'échelle locale, son effectivité repose en pratique sur la capacité des acteurs publics à adapter ces schémas aux spécificités territoriales, notamment dans les zones de montagne.

1. Le cadre général du déploiement des infrastructures de recharge

Le cadre législatif du déploiement des infrastructures de recharge ouvertes au public repose sur l'article L. 353-5 du code de l'énergie, créé par l'ordonnance n° 2021-237 du 3 mars 2021, qui elle-même codifie les dispositions issues de l'article 68 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (dite « loi LOM »). Cet article prévoit qu'un schéma directeur de développement des infrastructures de recharge ouvertes au public pour les véhicules électriques et les véhicules hybrides rechargeables définit les priorités de l'action des autorités locales, afin de parvenir à une offre de recharge suffisante pour les véhicules électriques et hybrides rechargeables pour le trafic local et le trafic de transit. Ce schéma est élaboré en concertation avec le ou les gestionnaires de réseau de distribution et avec les autorités organisatrices de la mobilité ainsi qu'avec les gestionnaires de voirie.

Les collectivités territoriales ou établissements publics chargés de l'élaboration de ce schéma sont ceux compétents en matière d'infrastructures de recharge des véhicules électriques. L'article L. 2224-37 du code général des collectivités territoriales (CGCT) précise que la compétence de créer et d'entretenir des infrastructures de charge nécessaires à l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables appartient aux communes, qui peuvent la déléguer à leur EPCI, aux autorités organisatrices d'un réseau public de distribution d'électricité (AODE) ou aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM).

Le schéma directeur est défini, sur le plan réglementaire, par les articles R. 353-5-1 à R. 353-6-2 du code de l'énergie, introduits par le décret n° 2021-565 du 10 mai 2021 relatif aux schémas directeurs de développement des infrastructures de recharge ouvertes au public pour les véhicules électriques et les véhicules hybrides rechargeables. Il comprend un diagnostic de l'offre existante, un projet de développement assorti d'objectifs chiffrés à moyen et long terme, un calendrier de mise en œuvre précisant les ressources à mobiliser et un dispositif de suivi et d'évaluation.

En l'état du droit, le schéma directeur ne prévoit aucune obligation de priorisation géographique (zones de montagne) ou de priorisation technique (bornes de recharge rapide). Les autorités locales qui élaborent le schéma à l'échelle de leur territoire sont libres de définir leurs priorités territoriales, sans que les territoires présentant des contraintes particulières – comme les zones de montagne – bénéficient d'une attention spécifique garantie par la loi.

2. Le retard spécifique des territoires de montagne dans le déploiement des bornes de recharge

Les territoires de montagne présentent des caractéristiques qui rendent le déploiement d'infrastructures de recharge à la fois particulièrement nécessaire et structurellement difficile.

D'une part, la dépendance au transport automobile y est très forte, en raison de l'absence fréquente d'alternatives de transport collectif efficaces, de l'enclavement géographique de nombreuses communes et de la dispersion de l'habitat au sein de territoires enclavés et peu denses. Le report modal vers des transports décarbonés alternatifs – train, car express régional – se heurte à des obstacles structurels que les projets de mobilité durable ne pourront lever qu'à long terme. Dans ce contexte, l'électrification du parc automobile constitue, à moyen terme, le levier de décarbonation le plus accessible pour les habitants permanents de la montagne.

D'autre part, les acteurs économiques privés sont peu enclins à investir dans des territoires à faible densité de population, où la rentabilité des bornes est incertaine, les coûts de raccordement au réseau électrique sont élevés en raison du relief, et la fréquentation est très saisonnière. Cette logique de marché conduit à une concentration naturelle des investissements dans les zones urbaines, au détriment des territoires ruraux et montagnards.

DENSITÉ DES INFRASTRUCTURES DE RECHARGE POUR VÉHICULES ÉLECTRIQUES EN 2022



Source : TerraVisu.

Un réseau de recharge électrique en forte expansion mais inégalement réparti sur le territoire

En mai 2025, le réseau de bornes de recharge pour véhicules électriques accessibles au public compte 126 000 points de charge répartis dans 30 000 stations sur le territoire métropolitain, soit une progression de 69 % en quatorze mois. Si cette dynamique d'ensemble est soutenue – avec près de 9 000 points de charge ultrarapide supplémentaires sur la même période, soit une progression de 89 % – l'INSEE met en évidence des disparités territoriales : sur les 126 099 points de charge disponibles en mai 2025, seuls 34 532 étaient situés en zone rurale et 1 992 dans les zones rurales à habitat très dispersé.

Le ratio de points de charge pour 100 véhicules électriques s'établit à 24 dans les grands centres urbains, contre 19 en moyenne dans l'ensemble des zones urbaines, 12 dans les bourgs ruraux et seulement 10 dans les zones rurales à habitat très dispersé – catégorie qui recouvre pour l'essentiel les territoires de montagne. De même, le ratio de points de charge pour 10 000 habitants est à 21 dans l'ensemble des zones urbaines, contre 18 dans les bourgs ruraux et seulement 12 dans les zones rurales à habitat très dispersé. Cette différence de densité reflète la logique économique qui préside aux décisions d'investissement des opérateurs : les espaces ruraux présentent une capacité de station nettement plus faible (3,3 points de charge en moyenne contre 5,3 dans les grands centres urbains), une proportion de bornes bien inférieure à celle observée en zone urbaine, et des coûts de raccordement au réseau électrique structurellement plus élevés.

L'INSEE relève en revanche que les communes officiellement reconnues comme touristiques – au sens du code du tourisme, c'est-à-dire celles bénéficiant de la dénomination de « commune touristique » ou du classement en « station de tourisme » – disposent en moyenne de douze fois plus de points de charge que les communes non touristiques. Ce contraste est particulièrement prononcé en zone rurale, où quelques communes touristiques concentrent l'essentiel des équipements dans des bassins par ailleurs très peu dotés. Ce constat confirme que l'attractivité touristique constitue à ce jour le principal moteur du déploiement en milieu montagnard, au détriment des territoires qui ne bénéficient pas de cette rente de fréquentation.

Source : Jonathan Danikowski (INSEE), « Un réseau de recharge électrique en fort essor, avec en moyenne 23 points de charge pour 100 véhicules dans les grandes villes », INSEE Première n° 2082, novembre 2025.

Face à ce constat, le rapport d'information de l'Assemblée nationale sur les stations de montagne face au changement climatique, publié en 2025, a mis en évidence l'importance du développement de mobilités décarbonées pour l'accès aux stations et pour la transition vers un tourisme toutes saisons. Il a notamment souligné que la mise en place de parkings relais équipés de bornes de recharge constitue un levier essentiel pour favoriser l'intermodalité en vallée et désengorger les stations (proposition n° 50) ⁽¹⁾.

(1) Rapport d'information n° 2253 de MM. Xavier Roseren et Denis Fégné, fait par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale sur la transition des modèles des stations de montagne, 17 décembre 2025.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 5 complète le premier alinéa de l'article L. 353-5 du code de l'énergie, qui définit le contenu d'un schéma directeur de développement des infrastructures de recharge ouvertes au public pour les véhicules électriques, par la phrase suivante : « *Ce schéma privilégie les infrastructures de recharges électriques rapides prioritairement dans les territoires comprenant des zones de montagne conformément à l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.* »

En premier lieu, cette modification introduit une priorité géographique explicite en faveur des zones de montagne au sens de la loi de 1985. Le schéma directeur devra désormais faire des zones de montagne une priorité dans son déploiement. Cette disposition répond directement à la logique de correction des défaillances territoriales constatées en matière de répartition des bornes de recharge électrique entre les zones denses et peu denses.

En second lieu, elle précise que la priorité porte spécifiquement sur les infrastructures de recharge rapide — c'est-à-dire les bornes à haute puissance permettant une recharge significative en un temps court, de l'ordre de 20 à 30 minutes, au lieu de plusieurs heures. Ce ciblage est particulièrement adapté aux territoires de montagne pour deux raisons : d'une part, les touristes et les habitants qui s'y rendent en voiture électrique ont souvent parcouru de longues distances et ont besoin de recharger rapidement avant de reprendre la route ; d'autre part, les infrastructures de recharge rapide, qui requièrent des raccordements à forte puissance, sont précisément celles dont le déploiement est le plus coûteux.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 5 sans modification.

*

* *

Article 6

**Préciser la notion d'urbanisation en continuité
dans les zones de montagne**

Adopté par la commission avec modifications

L'article 6 complète le code de l'urbanisme afin de préciser que la notion d'urbanisation en continuité ne peut être qualifiée de discontinue au seul motif qu'elle est séparée des zones habitées existantes par un espace intercalaire, dès lors que l'extension envisagée est située à proximité immédiate d'une zone habitée. La commission a intégralement réécrit cet article afin de privilégier la notion de « coupures physiques », clarifiant ainsi que la présence d'une voie, d'un cours d'eau ou d'un talus ne constitue pas un facteur de discontinuité en matière d'urbanisation.

I. L'ÉTAT DU DROIT

1. Le principe d'urbanisation en continuité, fondement structurant de la loi Montagne

La règle d'urbanisation en continuité constitue l'un des piliers du droit de l'urbanisme en zone de montagne depuis l'article 72 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985. Codifiée aujourd'hui à l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme, elle pose le principe que « *l'urbanisation est réalisée en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants* ». Cette règle vise deux objectifs fondamentaux : d'une part, prévenir le mitage et la consommation inutile de foncier agricole, naturel et forestier en zone de montagne, dont les espaces naturels présentent une sensibilité écologique et paysagère particulière ; d'autre part, maîtriser les coûts des équipements et des réseaux que générerait une urbanisation dispersée dans des territoires où les surcoûts d'infrastructure sont déjà structurellement élevés.

En particulier, le fait qu'une zone soit située en continuité ne permet pas nécessairement d'augmenter sans limite la taille globale du village, du hameau, ou du groupe de constructions auquel cette zone se rattache. La loi Montagne II prévoit en effet que la capacité d'accueil des espaces destinés à l'urbanisation doit rester compatible avec la préservation des espaces naturels et agricoles montagnards (article L. 122-8). Elle pose également des principes généraux de préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard et de préservation des terres nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières (articles L. 122-9 et L. 122-10). Les extensions de l'urbanisation existante doivent donc être encadrées au regard de ces principes et proportionnelles à l'urbanisation existante.

Dans ce contexte, le principe d'urbanisation en continuité a fait l'objet de multiples évolutions législatives depuis 1985. L'article 73 de la loi Montagne II du 28 décembre 2016 a notamment atténué la portée de la limitation de l'urbanisation en continuité qui s'apprécie sous réserve « *de l'extension limitée des constructions existantes, ainsi que de la construction d'annexes, de taille limitée, à ces constructions, et de la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées* ». L'article 74 de la loi a également modifié les critères d'appréciation de la règle en précisant, à l'article L. 122-5-1 du code de l'urbanisme, que « *le principe de continuité s'apprécie au regard des caractéristiques locales de l'habitat traditionnel, des constructions implantées et de l'existence de voies et réseaux* ».

L'instruction du Gouvernement du 12 octobre 2018 relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme précise ainsi que les critères dorénavant posés par l'article L. 122-5-1 sont : les distances entre les bâtiments (une proximité de quelques mètres n'étant pas nécessaire) ; la densité, la forme et la logique de l'urbanisation locale ; les caractéristiques architecturales, paysagères et topographiques ; la présence ou non de voies et de réseaux. Le critère essentiel reste dans tous les cas la notion d'éloignement, une distance trop élevée empêchant de remplir la condition de continuité.

Ces évolutions successives et précisions réglementaires ont toutefois généré une complexité croissante et des interprétations très hétérogènes selon les territoires. En effet, comme le souligne l'instruction, l'appréciation de la notion d'urbanisation en continuité « *doit se faire à l'aide de cartes, de photos, voire après une visite des lieux. Elle varie selon qu'il y a lieu de définir et délimiter un zonage, nécessitant une conception d'ensemble en fonction de l'urbanisation à réaliser, ou d'instruire une autorisation individuelle impliquant une analyse au niveau de la parcelle. Chaque cas est donc différent* ». Ainsi, seul un faisceau d'indices permet d'évaluer si on est dans la continuité ou non de l'urbanisation existante, ne garantissant pas systématiquement l'harmonisation des décisions et la bonne appropriation des règles par les élus locaux.

2. Les difficultés persistantes d'application : une « asphyxie » des possibilités de construction en montagne

Malgré ces ajustements législatifs successifs, l'application du principe d'urbanisation en continuité reste l'une des sources de difficulté et de contentieux les plus fréquentes en matière d'urbanisme dans les zones de montagne. Le rapport d'information de 2020 sur l'évaluation de la loi Montagne II a dressé un constat sévère : les dispositions relatives à l'urbanisation en continuité n'avaient pas permis d'endiguer ce que l'Association nationale des élus de montagne (ANEM) qualifie d'« *asphyxie des possibilités de construction en montagne* ». L'ANEM précisait que « *les élus s'inquiètent de façon croissante du nombre de refus de permis de construire et de la raréfaction rapide des terres constructibles que connaissent les petites communes à faible densité démographique et sans pression foncière* ». Les rapporteurs de la mission estiment alors « *indispensable de mener un travail de*

clarification du principe d'urbanisation en continuité, pour limiter les divergences d'interprétation entre départements, mais aussi et surtout assouplir les conditions de la construction en zone de montagne en faisant prévaloir le bon sens et en considérant, en premier lieu, les besoins des territoires isolés qui se désertifient »⁽¹⁾.

Une décision du Conseil d'État du 2 octobre 2019 (n° 418666) a certes apporté des précisions en indiquant qu'est possible « *l'édification de constructions nouvelles en continuité d'un groupe de constructions traditionnelles ou d'un groupe d'habitations* » et que « *l'existence d'un tel groupe suppose plusieurs constructions qui, eu égard notamment à leurs caractéristiques, à leur implantation les unes par rapport aux autres et à l'existence de voies et de réseaux, peuvent être perçues comme appartenant à un même ensemble* ». En l'espèce, les habitations existantes dans ce secteur, au nombre d'une dizaine, étaient espacées de 25 à 40 mètres et le secteur n'était pas desservi par les réseaux d'eau et d'assainissement, ce qui a conduit à retenir la discontinuité. Mais cette jurisprudence n'a pas épuisé l'ensemble des questions d'interprétation, notamment celle du traitement des espaces intercalaires séparant un projet d'extension des constructions existantes les plus proches.

La question des espaces intercalaires – voies, sentiers, coupures physiques naturelles ou artificielles, parcelles non bâties – est particulièrement sensible en montagne, où la morphologie des terrains, le tracé des routes et chemins et la structuration de l'habitat traditionnel en hameaux et écarts créent fréquemment des situations où un projet de construction est physiquement séparé des constructions voisines par un espace vide, sans pour autant se trouver à une distance significative de ces constructions. En l'absence de précision législative sur ce point, les services instructeurs de l'État et les juridictions administratives ont des interprétations très divergentes, bloquant parfois des projets de construction raisonnables au motif que la présence d'une voie ou d'un sentier entre le projet et les constructions existantes caractériserait une discontinuité. En effet, l'existence d'un espace intercalaire ou non est un indice parmi d'autres dans un faisceau.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 6 de la proposition de loi complète l'article L. 122-5-1 du code de l'urbanisme par un alinéa ainsi rédigé : « *L'urbanisation ne peut être appréciée comme discontinue au seul motif qu'elle est séparée des zones urbanisées mentionnées à l'article L. 122-5 du présent code par un espace intercalaire, lorsque l'extension de l'urbanisation est située à proximité immédiate de ces zones.* »

Cette disposition apporte une clarification ciblée sur la question spécifique des espaces intercalaires, sans remettre en cause l'architecture générale du principe d'urbanisation en continuité. Elle n'autorise pas une urbanisation en discontinuité

(1) Rapport d'information n° 2735 de Mmes Marie-Noëlle Battistel, Frédérique Lardet et MM. Vincent Rolland et Jean-Bernard Sempastous, fait au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, sur l'évaluation de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, 4 mars 2020.

– qui serait contraire à l’esprit de la loi Montagne – mais précise les conditions dans lesquelles la présence d’un espace intercalaire entre un projet et les constructions existantes ne peut à elle seule conduire à qualifier le projet de discontinu.

La disposition est encadrée par une condition : l’extension envisagée doit être située à « proximité immédiate » des zones urbanisées, ce qui implique que la distance reste faible et que le projet puisse raisonnablement être perçu comme s’inscrivant dans la continuité de l’ensemble bâti existant.

En précisant que la seule présence d’un espace intercalaire ne saurait suffire à caractériser une discontinuité, le présent article s’inscrit dans la logique du faisceau d’indices dégagé par la jurisprudence administrative, tout en sécurisant juridiquement les projets de construction situés à proximité immédiate de zones urbanisées existantes mais en étant séparés par une voie ou un sentier. Cette clarification devrait réduire les divergences d’interprétation entre services instructeurs et limiter les refus de permis de construire fondés sur un motif purement formel de séparation physique, tout en préservant les objectifs de protection des espaces naturels et agricoles que poursuit la règle de continuité.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté un amendement de réécriture intégrale du rapporteur (n° CD96), complété par un sous-amendement du groupe Socialistes et apparentés (n° CD106).

L’amendement n° CD96 du rapporteur procède à une réécriture complète de l’article L. 122-5-1 du code de l’urbanisme, afin de lever l’ambiguïté persistante que recèle la rédaction issue de la loi Montagne II. En l’état du droit, cet article dispose que le principe d’urbanisation en continuité s’apprécie au regard des « *caractéristiques locales de l’habitat traditionnel, des constructions implantées et de l’existence de voies et réseaux* ». Le rapport d’évaluation de la loi Montagne II de 2020 avait constaté que ces critères conservaient un caractère purement indicatif et que les interprétations continuaient de différer sensiblement selon les départements. La difficulté centrale tenait à l’ambivalence de la notion de « voies et réseaux » : selon les juridictions et les services instructeurs, la présence d’une voie ou d’un cours d’eau était tantôt regardée comme un facteur de continuité, tantôt comme révélatrice d’une coupure entre deux ensembles bâtis, générant une insécurité juridique majeure pour les élus locaux et les porteurs de projets. Le rapporteur propose d’y remédier en substituant à la notion de « voies et réseaux » celle de « coupures physiques ». Cette reformulation présente un double avantage : elle élargit le spectre des éléments susceptibles d’être pris en compte – en y incluant toute coupure physique du terrain, qu’il s’agisse d’une voie, d’un cours d’eau, d’un talus ou de tout autre obstacle naturel ou artificiel – et elle clarifie sans ambiguïté le sens dans lequel ces éléments doivent être intégrés. La coupure physique est désormais intégrée dans la continuité urbaine, sécurisant les projets situés à

proximité immédiate de zones habitées mais séparés de celles-ci par un simple élément physique de faible portée.

Sur cet amendement n° CD96, la commission a adopté le sous-amendement n° CD106 de Mme Marie-Noëlle Battistel (SOC), contre l'avis défavorable du rapporteur, qui complète la rédaction proposée de deux alinéas supplémentaires. Le premier précise que, pour l'application de l'article L. 122-5-1, il est tenu compte de la nature, de la vocation et de la destination du projet d'urbanisation, notamment de sa contribution au maintien ou au développement des activités locales et de l'habitat permanent, ainsi que de son impact sur la consommation d'espaces et l'artificialisation des sols. Il s'agirait, selon les auteurs de l'amendement, de garantir que l'appréciation de la continuité ne se borne pas à une analyse morphologique du terrain mais intègre également les finalités du projet, en particulier lorsque celui-ci contribue à maintenir un habitat permanent dans un territoire montagnard menacé par la déprise démographique. Le second alinéa dispose que le représentant de l'État dans le département apprécie le caractère continu ou discontinu de l'urbanisation en zone de montagne au regard des caractéristiques géographiques et topographiques locales, en prenant dûment en compte les spécificités du territoire concerné, dans des conditions fixées par décret.

Le rapporteur observe que si ce sous-amendement procède d'une intention louable – celle d'ancrer l'appréciation de la continuité dans les réalités concrètes des territoires de montagne –, ses deux alinéas appellent des réserves sérieuses qui méritent d'être signalées. En effet, subordonner l'appréciation de la continuité à un examen de la nature, de la vocation et de la destination du projet – et notamment à son impact sur la consommation d'espaces et l'artificialisation des sols – revient à superposer au contrôle morphologique de la continuité un contrôle de finalité supplémentaire, jusqu'ici étranger à ce principe. Loin de simplifier le cadre applicable, cette adjonction est susceptible d'ouvrir de nouveaux motifs de refus de permis de construire et d'alimenter un nouveau contentieux, à rebours de l'objectif de clarification poursuivi par l'article.

De même, la disposition confiant au représentant de l'État dans le département le soin d'apprécier la continuité au regard des « caractéristiques géographiques et topographiques locales » et des « spécificités du territoire concerné » suscite également des interrogations. Ces notions, dont la précision est renvoyée à un décret, ne constituaient pas jusqu'ici des critères d'appréciation de la continuité de l'urbanisation en tant que telle. Leur introduction dans ce cadre, sans définition précise de la manière dont elles doivent influencer l'appréciation préfectorale, est susceptible de nourrir de nouvelles divergences d'interprétation entre départements, reproduisant ainsi exactement le défaut auquel l'article 6 dans sa version initiale entendait remédier. Le renvoi au décret, pour nécessaire qu'il soit, ne saurait à lui seul garantir l'uniformité d'application que les élus de montagne appellent de leurs vœux.

*

* *

Article 6 bis (nouveau)

Autoriser la reconstruction des chalets d'alpage et bâtiments d'estive détruits ou en ruine

Introduit par la commission

L'article 6 bis, introduit par la commission à l'initiative de M. Vincent Rolland, autorise expressément la reconstruction d'un chalet d'alpage ou d'un bâtiment d'estive à l'emplacement de l'ancienne construction détruite ou en ruine, sous réserve de la conservation de ses caractéristiques principales et d'une délibération du conseil municipal de la commune concernée.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Les chalets d'alpage et bâtiments d'estive constituent un patrimoine bâti spécifique aux territoires de montagne, étroitement lié aux pratiques pastorales de transhumance et à l'organisation traditionnelle de l'économie agricole d'altitude. Leur préservation revêt une triple dimension : architecturale, en ce qu'ils forment un élément caractéristique du paysage montagnard ; culturelle, en ce qu'ils témoignent de modes de vie et de savoirs traditionnels propres aux communautés de montagne ; et économique, en ce qu'ils conditionnent l'exploitation des alpages et le maintien d'une activité agropastorale en altitude.

Le régime juridique applicable à la restauration de ces constructions est défini par l'article L. 122-11 du code de l'urbanisme, qui figure parmi les exceptions au principe général d'urbanisation en continuité posé par la loi Montagne. Cet article autorise, par dérogation à ce principe, la restauration ou la reconstruction des chalets d'alpage ou des bâtiments d'estive, ainsi que leur extension limitée, lorsqu'ils sont desservis par une voie d'accès. Il prévoit également que ces constructions peuvent changer de destination, sous réserve de la préservation de leur intégration dans l'environnement et de leur caractère traditionnel.

Ce cadre, tel qu'il existe aujourd'hui, ne permet cependant de couvrir que les constructions encore debout, fût-ce à l'état de dégradation avancée. La jurisprudence administrative a en effet posé une limite nette : une construction entièrement détruite, dont il ne subsiste que des vestiges ou des ruines, ne peut être assimilée à une restauration ou une reconstruction au sens de l'article L. 122-11 du code de l'urbanisme. Le Conseil d'État a ainsi jugé qu'une telle situation excède le champ de la dérogation prévue par le texte (CE, 13 mai 1992, Fernandez, n° 107914 ; CAA Lyon, 1^{er} octobre 2013, Gomar, n° 13LY00315). Il en résulte que les propriétaires dont le chalet s'est effondré ou a été détruit – par exemple dans le

cadre d'un abandon prolongé lié à des successions complexes – se trouvent dans l'impossibilité juridique de le reconstruire à son emplacement historique.

Cette situation est particulièrement préjudiciable dans le contexte des territoires de montagne, où les successions peuvent être longues et complexes, conduisant à l'abandon progressif de bâtiments qui, faute d'entretien, se dégradent jusqu'à la ruine complète. Lorsqu'un accord successoral est enfin trouvé et que les héritiers souhaitent redonner vie au bâtiment, ils se heurtent précisément à une interdiction de reconstruire à l'emplacement originel.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La commission a adopté l'article 6 *bis* dans la rédaction proposée par l'amendement n° CD1 de M. Vincent Rolland, Mme Virginie Duby-Muller et Mme Cendrine Chazé (DR). Il modifie l'article L. 122-11 du code de l'urbanisme en trois points complémentaires.

En premier lieu, il complète l'article pour permettre « *la reconstruction d'un chalet d'alpage ou d'un bâtiment d'estive à l'emplacement de l'ancienne construction concernée* ». Cette adjonction élargit explicitement le champ de la dérogation au principe d'urbanisation en continuité, qui couvre désormais non seulement la restauration et la reconstruction des constructions encore debout, mais également la reconstruction à l'emplacement exact d'une construction détruite ou en ruine. Cette modification remet en cause la portée de la jurisprudence administrative qui excluait jusqu'ici ce cas de figure du régime dérogatoire.

En deuxième lieu, il précise que, dans le cas d'une reconstruction, les caractéristiques principales de l'ancienne construction doivent être conservées. Cette condition constitue la garantie centrale du dispositif : la reconstruction ne saurait être l'occasion de créer une construction nouvelle sans lien avec le bâtiment originel. Elle doit au contraire s'inscrire dans une logique de restitution, respectant les traits essentiels du chalet ou du bâtiment d'estive disparu – gabarit, volumétrie, aspect extérieur, implantation – afin de préserver l'intégrité paysagère et patrimoniale des alpages. La notion de « caractéristiques principales » est suffisamment souple pour ne pas imposer une reconstitution à l'identique stricte, qui pourrait s'avérer impraticable en l'absence de données précises sur le bâtiment originel, mais elle exclut toute transformation substantielle de nature à dénaturer l'édifice et les paysages montagnards.

En troisième lieu, il ajoute la délibération du conseil municipal aux conditions requises pour la mise en œuvre des dérogations prévues par l'article L. 122-11. Cette exigence de délibération municipale répond à un double objectif. D'une part, elle associe les élus locaux à la décision de reconstruction, garantissant que le projet s'inscrit dans une démarche concertée et respectueuse des usages et des traditions locales, conformément à l'esprit de la politique de la montagne qui fait des collectivités territoriales des acteurs centraux de la gestion de leur territoire. D'autre part, elle constitue un garde-fou contre d'éventuels abus, en

soumettant chaque reconstruction à un contrôle des élus locaux qui permet d’apprécier la cohérence du projet avec les enjeux patrimoniaux, pastoraux et paysagers de la commune concernée.

*

* *

Article 7

Soutenir l’organisation d’un maillage territorial des infrastructures de transformation des produits agricoles de proximité

Adopté par la commission avec modifications

L’article 7 vise à ajouter la finalité d’organiser et de soutenir le maillage des infrastructures de transformation des produits agricoles de proximité, particulièrement dans les territoires de montagne, à celles de la politique agricole. La commission l’a complété en y inscrivant la reconnaissance des spécificités des abattoirs situés en zone de montagne et le principe d’une adaptation proportionnée des normes qui leur sont applicables.

I. L’ÉTAT DU DROIT

1. L’article L. 1 du code rural fixe les priorités de la politique en faveur de la souveraineté alimentaire

La politique en faveur de l’agriculture et de l’alimentation, dans ses dimensions internationale, européenne, nationale et territoriale, a pour finalités, selon l’article L. 1 du code rural et de la pêche maritime, d’assurer à la population l’accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l’emploi, la protection de l’environnement et des paysages et contribuant à l’atténuation et à l’adaptation aux effets du changement climatique.

Cet article, créé par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d’avenir pour l’agriculture, l’alimentation et la forêt, et modifié à plusieurs reprises – notamment par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « loi Climat et résilience », et plus récemment par la loi n° 2024-350 du 18 avril 2024 d’orientation pour la souveraineté agricole – définit l’ensemble des priorités de la politique agricole nationale. Il énumère une liste de finalités qui orientent l’ensemble des politiques publiques agricoles sans créer par elles-mêmes d’obligations directement opposables à l’État. Il comporte désormais vingt-quatre finalités couvrant la sécurité

alimentaire, la compétitivité des filières, l'emploi agricole, la transition agroécologique, la recherche et l'innovation, les territoires ruraux, ou encore la souveraineté alimentaire. En particulier, le 16° encourage la politique agricole à « *participer au développement des territoires de façon équilibrée et durable concourant notamment à la qualité des services à la population, en prenant en compte les situations spécifiques à chaque région, notamment des zones dites intermédiaires et des zones de montagne, d'encourager l'ancrage territorial de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, y compris par la promotion de circuits courts, et de favoriser la diversité des produits par le développement des productions sous des signes d'identification de la qualité et de l'origine* ».

Le paragraphe VI de l'article L. 1 traite spécifiquement de la politique agricole en montagne. Il dispose que la politique agricole concourt au maintien de l'activité agricole en montagne, en pérennisant les dispositifs de soutien spécifiques qui lui sont accordés pour lutter contre l'envahissement par la friche de l'espace pastoral et pour compenser les handicaps naturels, pour tenir compte des surcoûts inhérents à l'implantation en zone de montagne. Ces dispositions constituent le prolongement, dans le code rural, de l'article 1^{er} de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985, qui pose le principe d'une politique différenciée au bénéfice des territoires de montagne. Toutefois, cet article ne reconnaît pas explicitement, parmi les finalités générales de la politique agricole, le rôle essentiel des infrastructures de transformation de proximité comme enjeu spécifique de souveraineté alimentaire et de viabilité des filières montagnardes.

2. Une agriculture de montagne structurellement fragilisée par la raréfaction des outils de transformation de proximité

L'agriculture de montagne représente une part significative de la production nationale : selon les données du Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL), 23 % des exploitations agricoles, 17 % du cheptel et 40 % des entreprises laitières se trouvent en zone de montagne ⁽¹⁾. Les zones de montagne accueillent par ailleurs 40 % des brebis, 20 % des vaches allaitantes et 16 % des vaches laitières du pays. Cette agriculture repose sur un élevage extensif – avec une charge animale moyenne de 0,7 unité de gros bétail par hectare, contre 1,1 au niveau national – dont la qualité des produits est reconnue à travers de nombreux signes d'identification : plus des deux tiers de la production d'appellations d'origine contrôlée (AOC) fromagères françaises sont d'origine montagnarde, et environ 40 % de la collecte en zone de montagne est transformée en fromages AOC ⁽²⁾.

(1) Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL), données citées dans le rapport d'information n° 2735 de Mmes Marie-Noëlle Battistel, Frédérique Lardet et MM. Vincent Rolland et Jean-Bernard Sempastous, fait au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, sur l'évaluation de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, 4 mars 2020.

(2) Rapport d'information n° 384 (2013-2014) de Mme Hélène Masson-Maret et M. André Vairetto, fait au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire du Sénat, sur la protection et la mise en valeur du patrimoine naturel de la montagne, 19 février 2014.

Pourtant, cette agriculture est confrontée à une contrainte structurelle majeure : la disparition progressive des infrastructures de transformation de proximité – abattoirs, laiteries, fromageries artisanales, ateliers de découpe – qui conditionne pourtant la viabilité économique des exploitations et la qualité des filières locales. Cette disparition s’explique par la convergence de plusieurs facteurs : les surcoûts liés à la localisation en zone de montagne, qui se reflètent notamment dans un surcoût de collecte du lait évalué à 14 euros pour 1 000 litres par rapport à la plaine ; les normes sanitaires et environnementales dont le coût de mise aux normes est disproportionné pour de petites structures ; et la concurrence des grands sites industriels de transformation implantés en plaine, qui bénéficient d’économies d’échelle inaccessibles aux acteurs montagnards.

Les conséquences de cette raréfaction sont documentées et préoccupantes. Le rapport d’information de l’Assemblée nationale de 2020 sur l’évaluation de la loi Montagne II a mis en évidence une décennie de baisse de la production laitière dans les massifs, qualifiée de « véritable révolution silencieuse ». Dans le Massif central, les diminutions du volume de lait produit vont de 5 à 20 % selon les départements sur la période 2014-2018, après de fortes chutes déjà enregistrées entre 2008 et 2014. Les Alpes du Sud ont enregistré une chute de 22 % du volume produit sur la même période. Dans les Pyrénées, la production a baissé de 52 % depuis 2008. Selon les projections du CNIEL, une accélération de la baisse annuelle à 5 % sur cinq ans – soit le rythme enregistré dans les Pyrénées depuis 2014 – pourrait conduire à la perte d’environ 10 000 emplois directs dans la filière laitière de montagne.

Cette évolution est directement liée à la raréfaction des outils de transformation. En effet, les territoires de montagne, reconnus pour un élevage de grande qualité soumis à des contraintes de relief et des surcoûts logistiques, dépendent fortement d’outils de transformation de proximité pour la viabilité des exploitations et des filières locales. La disparition progressive de ces infrastructures fragilise le maillage territorial, accroît les distances de transport et nuit à la souveraineté agricole et au bien-être animal.

Au-delà du secteur laitier, la problématique vaut pour l’ensemble des filières d’élevage en montagne. L’éloignement des abattoirs oblige les éleveurs de montagne à acheminer leurs animaux sur des distances toujours plus longues, ce qui génère des surcoûts de transport, dégrade le bien-être animal et affaiblit la traçabilité et la qualité des produits. Le rapport d’information du Sénat de 2014 sur le patrimoine naturel de la montagne avait déjà relevé que la raréfaction des outils de transformation fragilisait l’ensemble de la chaîne de valeur.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L’article 7 insère, à l’article L. 1 du code rural et de la pêche maritime, un nouvel objectif à la politique agricole nationale ainsi rédigé : « *organiser et soutenir le maillage des infrastructures de transformation des produits agricoles de proximité, particulièrement dans les territoires de montagne* ».

En premier lieu, la rédaction proposée élève le soutien aux infrastructures de transformation de proximité au rang de finalité de la politique agricole nationale. Ainsi, la disposition crée une obligation d'orientation pesant sur l'ensemble des acteurs publics – État, régions, établissements publics agricoles – sans pour autant créer de droits subjectifs opposables. Elle offre en particulier une base légale explicite pour orienter les crédits du plan de développement rural, les aides des fonds européens agricoles pour le développement rural (FEADER), ou encore les dispositifs de soutien à l'investissement des régions vers le maintien et le développement des outils de transformation de proximité en zone de montagne.

En second lieu, la rédaction retenue opère un double ciblage méritant d'être relevé. D'une part, la notion d'infrastructure « de proximité » signale que l'objectif n'est pas simplement de favoriser la transformation, mais de préserver un maillage territorial fin d'outils à taille humaine, adaptés aux volumes et aux spécificités des filières montagnardes, par opposition à la concentration industrielle. D'autre part, la formulation « particulièrement dans les territoires de montagne » – et non « exclusivement » – indique que la finalité a une portée générale, mais doit faire l'objet d'une attention prioritaire dans ces territoires, conformément à la logique de différenciation qui fonde l'ensemble du droit de la montagne depuis 1985.

La portée pratique de la disposition sera conditionnée par les traductions concrètes qu'en feront les politiques publiques sectorielles, au premier rang desquelles les plans régionaux de développement agricole, les conventions interrégionales de massif et les futurs programmes FEADER pour la période 2027-2034. L'inscription dans la loi constitue néanmoins un signal politique fort et un levier juridique pour les acteurs locaux souhaitant mobiliser des financements publics en faveur du maintien ou de la création d'outils de transformation de proximité en zone de montagne.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté un amendement rédactionnel du rapporteur (n° CD97) et un amendement de M. Christophe Naegelen (LIOT) cosigné par le rapporteur (n° CD15), qui enrichit la portée de l'article.

L'amendement n° CD15 de M. Christophe Naegelen (LIOT) cosigné par le rapporteur complète l'article 7 en élevant au rang de finalité de la politique agricole nationale la reconnaissance des spécificités des abattoirs situés en zone de montagne et le principe d'une adaptation proportionnée des normes qui leur sont applicables. Cet ajout répond à une préoccupation concrète pour les filières d'élevage montagnard : les abattoirs de montagne, souvent de petite taille et à activité partielle ou saisonnière, sont aujourd'hui soumis aux mêmes normes sanitaires, environnementales et de fonctionnement que les structures industrielles de grande capacité, dont le coût de mise en conformité est structurellement disproportionné au regard de leur volume d'activité. Cette application uniforme menace directement leur viabilité économique, avec des conséquences en cascade sur l'ensemble des

filières d'élevage local : allongement des distances de transport des animaux vivants, perte de valeur ajoutée locale et fragilisation des exploitations montagnardes. En disposant que la politique agricole a désormais pour finalité de reconnaître ces spécificités et d'adapter en conséquence les normes applicables aux abattoirs de montagne, sans les assimiler aux abattoirs industriels de grande capacité, cet amendement offre une base légale explicite pour engager les adaptations réglementaires nécessaires.

*

* *

Article 7 bis (nouveau)

Créer une dérogation préfectorale au seuil journalier d'autorisation applicable aux installations d'abattage

Introduit par la commission

L'article 7 bis, introduit par la commission à l'initiative de Mme Marie-Noëlle Battistel (SOC), crée une dérogation permettant au représentant de l'État dans le département d'autoriser, sur demande de l'exploitant, le dépassement du seuil journalier de 5 tonnes applicable aux installations d'abattage relevant du régime des installations classées pour la protection de l'environnement, dans la limite d'un plafond hebdomadaire de 25 tonnes apprécié sur cinq jours ouvrés.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Les installations d'abattage sont soumises, au titre de la réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), à un régime d'autorisation fondé sur des seuils de capacité de traitement. Ces seuils, définis à l'article L. 511-1 du code de l'environnement et précisés par la nomenclature des installations classées, ont pour objet de calibrer le niveau d'exigence administrative et environnementale pesant sur l'exploitant en fonction de l'importance des risques et nuisances que son activité est susceptible de générer.

Le régime applicable aux installations d'abattage est défini par la rubrique 2210 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement, annexée à l'article R. 511-9 du code de l'environnement (annexe n° 3). Cette rubrique, intitulée « abattage d'animaux, à l'exclusion des activités classées au titre de la rubrique 3641 », précise les seuils de classement en fonction de la capacité de production journalière de l'installation, mesurée en tonnes de carcasses produites par jour : entre 500 kilogrammes et cinq tonnes de carcasses par jour, l'installation relève du régime de la déclaration ; au-delà de cinq tonnes de carcasses par jour, l'installation bascule dans le régime de l'autorisation. Les

abattoirs soumis à la directive sur les émissions industrielles (IED) relèvent, quant à eux, de la rubrique 3641 dès lors que leur capacité de production dépasse cinquante tonnes par jour.

Ainsi, le franchissement du seuil de cinq tonnes de carcasses par jour emporte des conséquences administratives considérables pour l'exploitant. Le régime de l'autorisation implique en effet le dépôt d'un dossier de demande d'autorisation environnementale soumis à enquête publique, la réalisation d'une étude d'impact et d'une étude de dangers, ainsi que des délais d'instruction pouvant atteindre plusieurs mois, voire plusieurs années. Ces seuils ont été conçus pour calibrer le niveau d'exigence administrative en fonction de l'importance des risques et nuisances que l'activité est susceptible de générer, dans une logique pensée pour des structures à vocation industrielle dont l'activité est continue et la capacité de traitement structurellement élevée.

Or les abattoirs de montagne présentent un profil radicalement différent : souvent de petite taille et à activité partielle ou saisonnière, ils ne fonctionnent pas nécessairement tous les jours ouvrés de l'année. Leur activité est au contraire fortement concentrée sur certaines périodes – descentes de troupeaux en fin de saison d'alpage, fêtes locales, marchés saisonniers – au cours desquelles le seuil journalier de cinq tonnes de carcasses peut être ponctuellement dépassé, sans que cela traduise une augmentation structurelle de leur capacité de traitement. Dans sa configuration actuelle, la rubrique 2210 ne prévoit aucune modulation du seuil journalier pour tenir compte de ce caractère saisonnier ou partiel de l'activité : un abattoir de montagne dont le volume annuel demeure très inférieur à celui d'une structure industrielle peut ainsi se trouver soumis aux obligations du régime d'autorisation dès lors qu'il dépasse ponctuellement le seuil quotidien, générant des charges administratives et financières disproportionnées qui menacent directement sa viabilité économique.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La commission a adopté l'article 7 *bis* dans la rédaction proposée par l'amendement n° CD74 de Mme Marie-Noëlle Battistel, Mme Sophie Pantel, Mme Valérie Rossi et Mme Marie-José Allemand (SOC). Il insère, après l'article L. 511-2 du code de l'environnement, un article L. 511-3 nouveau instituant une dérogation au seuil d'autorisation journalier applicable aux installations d'abattage relevant du régime ICPE.

Ainsi, par dérogation aux dispositions relatives au seuil d'autorisation applicable aux installations d'abattage relevant du régime ICPE, le représentant de l'État dans le département peut, à la demande de l'exploitant, autoriser un dépassement de la capacité maximale journalière de traitement fixée à cinq tonnes par jour. Cette dérogation repose sur une logique de territorialisation de la décision administrative : c'est le préfet, autorité compétente en matière d'ICPE et connaissant les réalités du tissu économique local, qui apprécie au cas par cas

l'opportunité d'accorder la dérogation au regard des enjeux locaux et des capacités de l'exploitant à maîtriser les risques.

La dérogation reste toutefois subordonnée au respect d'un plafond hebdomadaire de vingt-cinq tonnes, apprécié sur une période de cinq jours ouvrables. Ce double plafonnement – journalier par principe, hebdomadaire par dérogation – garantit que l'augmentation d'activité autorisée demeure ponctuelle et ne saurait conduire à transformer structurellement la nature de l'installation.

Enfin, l'article prévoit plusieurs garanties entourant la dérogation. D'une part, la décision préfectorale d'autorisation est motivée et peut être assortie de prescriptions particulières destinées à assurer la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement – soit la protection de la santé, de la sécurité et de l'environnement – permettant au préfet d'adapter les conditions d'exploitation à la situation spécifique de chaque installation. D'autre part, la dérogation peut être suspendue ou retirée sans préavis en cas de non-respect des conditions fixées ou de risques avérés pour la santé, la sécurité ou l'environnement, dotant ainsi le préfet d'un pouvoir de contrôle effectif garantissant que le dispositif ne saurait être détourné de son objet initial.

*

* *

Article 8

Désigner l'institut national de l'origine et de la qualité comme acteur de référence pour l'élaboration des programmes spécifiques aux productions agricoles de montagne

Adopté par la commission avec modifications

L'article 8 désigne l'institut national de l'origine et de la qualité (INAO) comme seul acteur compétent pour concourir à l'élaboration de programmes spécifiques aux productions agricoles de montagne et à la promotion de produits de qualité. La commission a adopté une réécriture plus prudente, en insérant l'INAO dans la liste des acteurs compétents sans supprimer la contribution actuelle des organismes de recherche, des instituts techniques et de FranceAgriMer.

I. L'ÉTAT DU DROIT

1. Une multitude d'organismes de recherche et de développement agricoles aux missions diverses

L'article L. 641-17 du code rural et de la pêche maritime dispose que « *les organismes de recherche et de développement agricoles, les instituts techniques et les établissements mentionnés à l'article L. 621-1 dans le secteur agricole et alimentaire concourent à l'élaboration de programmes spécifiques aux productions agricoles de montagne et à la promotion de produits de qualité, notamment par le développement des procédures de certification et d'appellation* ».

Cette disposition identifie plusieurs catégories d'acteurs appelés à contribuer à la valorisation qualitative des productions montagnardes.

La première catégorie, celle des organismes de recherche et de développement agricoles, recouvre principalement l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE), établissement public à caractère scientifique et technologique, qui conduit des programmes spécifiques sur les systèmes d'élevage en zones difficiles et les productions de montagne, notamment sur les fromages AOP et les pratiques pastorales, ainsi que les chambres d'agriculture, établissements publics à caractère administratif qui exercent des missions de développement agricole à l'échelon départemental et régional.

La deuxième catégorie, celle des instituts techniques, correspond aux instituts techniques agricoles, organismes de droit privé – associations loi de 1901 ou centres techniques industriels – gérés par les professions agricoles et regroupés au sein de l'Association de coordination technique agricole. Spécialisés par production ou par filière, ils conduisent des activités d'expérimentation, d'expertise, de diffusion de la connaissance et d'établissement des normes de qualité. Les plus directement concernés par les productions montagnardes sont l'Institut de l'élevage, pour les filières bovines, ovines et caprines, et l'Institut technique de l'agriculture biologique pour l'agriculture biologique.

La troisième catégorie, celle des établissements mentionnés à l'article L. 621-1, vise l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), établissement public administratif placé sous la tutelle de l'État, dont les missions couvrent la régulation des marchés agricoles et alimentaires, la gestion de certaines aides européennes et le suivi économique des filières.

Dans la pratique, la rédaction actuelle de l'article L. 641-17 présente une ambiguïté structurelle : en désignant une pluralité d'acteurs par une formulation générique, elle ne crée pas de compétence clairement assignée à une institution en particulier et ne prévoit aucun mécanisme de coordination entre eux. Cette imprécision a pour conséquence que la responsabilité d'élaboration des programmes spécifiques aux productions agricoles de montagne n'est pas exercée de manière cohérente et identifiable sur le terrain. Par ailleurs, la référence à FranceAgriMer,

établissement principalement tourné vers la régulation des marchés et non vers la valorisation qualitative, ne correspond plus à la réalité des missions de cet acteur au regard de l'objet précis poursuivi par la loi.

2. L'institut national de l'origine et de la qualité, acteur central de la valorisation qualitative des produits agricoles

L'institut national de l'origine et de la qualité, dénommé « INAO », est un établissement public administratif de l'État chargé de la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires relatives aux signes d'identification de la qualité et de l'origine. Défini à l'article L. 642-5 du code rural et de la pêche maritime, il est placé sous la tutelle du ministre chargé de l'agriculture. Ses missions couvrent la reconnaissance et la protection des signes d'identification de la qualité et de l'origine – appellations d'origine protégée (AOP), indications géographiques protégées (IGP), labels rouges, spécialités traditionnelles garanties – ainsi que le contrôle du respect des cahiers des charges associés à ces signes et mentions.

L'INAO est l'institution compétente par excellence pour la valorisation qualitative des productions agricoles, et à ce titre, l'interlocuteur naturel des filières montagnardes dans leur démarche de certification. La mention « produit de montagne », encadrée par le règlement (UE) n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, s'inscrit directement dans le champ des missions de l'INAO. Cette mention constitue aujourd'hui un levier de valorisation important pour les producteurs montagnards : plus des deux tiers de la production d'appellations d'origine contrôlée fromagères françaises sont d'origine montagnarde ⁽¹⁾.

Toutefois, cet avantage comparatif naturel de la grande qualité des produits de la montagne est amoindri par le fait que l'argument « montagne » n'est pas toujours utilisé à bon escient. Tantôt, la mise en place d'une AOC ou d'une IGP se heurte à la difficulté de mobiliser collectivement et de mettre d'accord entre eux les producteurs qui pourraient la porter. Tantôt, à l'inverse, des images de montagne séduisantes se trouvent affichées sur des produits qui n'auraient guère de raisons convaincantes d'y prétendre. Il est donc impératif que l'INAO se mobilise pleinement afin de valoriser qualitativement les produits issus des territoires de montagne par le développement des procédures de certification et d'appellation.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 8 procède à une modification du début de l'article L. 641-17 du code rural et de la pêche maritime. Il remplace les mots : « Les organismes de recherche et de développement agricoles, les instituts techniques et les

(1) Rapport d'information n° 384 (2013-2014) de Mme Hélène Masson-Maret et M. André Vairetto, fait au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire du Sénat, sur la protection et la mise en valeur du patrimoine naturel de la montagne, 19 février 2014.

établissements mentionnés à l'article L. 621-1 dans le secteur agricole et alimentaire concourent » par les mots : « L'Institut mentionné à l'article L. 642-5 concourt ».

En premier lieu, cette écriture attribuée désormais à « l'Institut mentionné à l'article L. 642-5 » – c'est-à-dire l'INAO, la compétence pour concourir à l'élaboration de programmes spécifiques aux productions agricoles de montagne et à la promotion de produits de qualité par le développement des procédures de certification et d'appellation. Cette modification permet de désigner désormais l'INAO comme acteur central de la valorisation qualitative des productions agricoles françaises, en particulier en zone de montagne.

En second lieu, en écartant la référence aux « organismes de recherche et de développement agricoles » et aux « instituts techniques », la disposition repositionne l'article L. 641-17 sur son objet propre : non pas la recherche agronomique générale applicable à la montagne, mais spécifiquement la promotion de produits de qualité par les procédures de certification et d'appellation. Il s'agit de conforter le rôle que l'INAO exerce concrètement dans l'instruction des demandes d'appellation et la définition des cahiers des charges applicables aux productions montagnardes.

Il convient de relever que cette modification ne supprime pas l'obligation pour les organismes de recherche et de développement agricoles de contribuer aux spécificités montagnardes — cette obligation peut découler d'autres fondements légaux et des conventions qui régissent ces organismes.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté un amendement de réécriture global du rapporteur (n° CD98). En effet, le rapporteur a jugé que si l'absence de l'INAO de la liste figurant à l'article L. 641-17 constitue en effet une lacune réelle – cet établissement étant l'acteur institutionnel naturellement compétent en matière de certification et d'appellation, et son champ de compétences recouvrant directement la mention « produit de montagne » –, il n'en demeure pas moins que le rôle des organismes de recherche et de développement agricoles, des instituts techniques et de FranceAgriMer dans l'élaboration de ces programmes reste pleinement justifié. Les supprimer aurait eu pour effet de priver les filières montagnardes de l'apport de structures utiles, dont l'expertise agronomique et technique est indispensable à l'élaboration de programmes de qualité adaptés aux spécificités de la montagne.

L'amendement n° CD98 du rapporteur retient donc une approche plus prudente : il complète la liste existante en insérant l'INAO sans supprimer la contribution d'aucun des acteurs déjà mentionnés.

*

* *

Article 9

Intégrer le développement des certifications en faveur du bois de massif dans les objectifs des stratégies locales de développement forestier

Adopté par la commission avec modifications

L'article 9 complète le contenu des stratégies locales de développement forestier pour favoriser le recours aux marques de certification du bois en provenance des massifs comme vecteurs de développement de la filière bois de montagne. La commission a précisé cet article sur deux points : en élargissant le champ des certifications visées à l'ensemble des marques de certification et en ancrant explicitement l'objectif dans une logique de développement local.

I. L'ÉTAT DU DROIT

1. Les forêts dans les zones de montagne : une ressource stratégique structurellement sous-exploitée

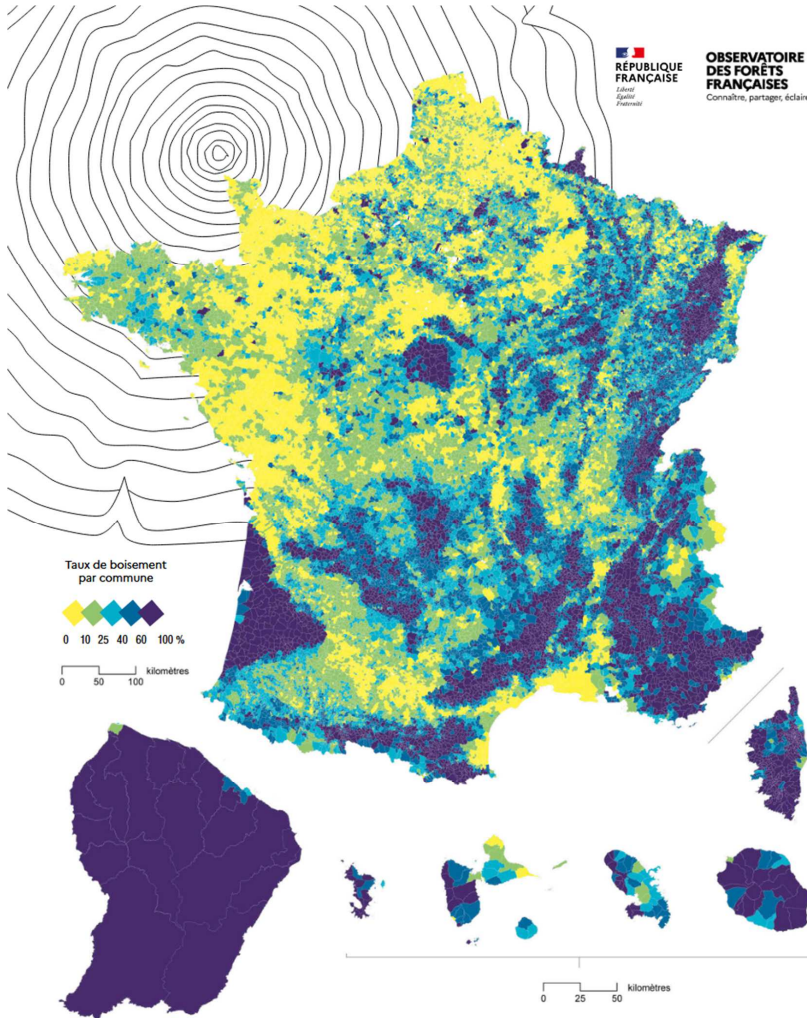
La forêt dans les zones de montagne occupe une place singulière dans la politique forestière nationale. Multifonctionnelle – elle protège contre les risques naturels, préserve la biodiversité, régule les cycles hydrologiques, séquestre le carbone et accueille les usages récréatifs et de loisirs – elle constitue également une ressource économique dont l'exploitation conditionne la vitalité de la filière bois dans les massifs.

Sa présence est d'abord significative en proportion : alors que les zones de montagne ne représentent que 30 % du territoire métropolitain, leur taux de boisement est de l'ordre de 40 % – soit bien au-delà de la moyenne nationale de 25 % – et la forêt de montagne représente à elle seule 37 % du potentiel forestier national, en superficie comme en volume de bois sur pied. Cette surreprésentation forestière par rapport au poids territorial de la montagne s'explique par l'importance des surfaces impropres à d'autres activités productives – pentes, éboulis, zones d'altitude – qui laissent à la forêt la prédominance dans l'occupation du sol. La composition de ces forêts est également caractéristique : la proportion des résineux y atteint 55 %, contre 35 % sur le plan national, les sapins et les épicéas représentant à eux seuls 24 % des peuplements. Enfin, leur densité est supérieure à la moyenne nationale : le volume moyen de bois sur pied s'établit à 165 mètres cubes par hectare, soit un niveau supérieur de 20 % à la moyenne nationale ⁽¹⁾.

(1) Rapport d'information n° 384 (2013-2014) de Mme Hélène Masson-Maret et M. André Vairetto, fait au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire du Sénat, sur la protection et la mise en valeur du patrimoine naturel de la montagne, 19 février 2014.

TAUX DE BOISEMENT PAR COMMUNE EN 2026

(en pourcentage)



Source : Observatoire des forêts françaises.

Or, les forêts en zone de montagne sont très largement sous-exploitées et sous-valorisées. Cette situation résulte d'une convergence de facteurs structurels bien documentés : des surcoûts d'exploitation liés aux pentes et à l'enclavement, des dessertes forestières insuffisantes, un morcellement extrême de la propriété privée – qui représente 71 % des forêts de montagne – et une économie de la filière dégradée, caractérisée par des scieries en très grande majorité de taille artisanale, peinant à suivre les mutations technologiques et confrontées à la concurrence de bois étrangers normés importés d'Allemagne ou de Scandinavie. Cette sous-exploitation est d'autant plus paradoxale que le bois de montagne présente des qualités intrinsèques supérieures à celles du bois de plaine : la part du bois d'œuvre de qualité 1 et 2 est en moyenne de 58 % en montagne contre seulement 52 % en plaine, et certaines essences montagnardes présentent des qualités mécaniques exceptionnelles ⁽¹⁾.

2. Le cadre législatif des stratégies locales de développement forestier

L'article L. 123-1 du code forestier dispose qu'une stratégie locale de développement forestier peut être établie sur un territoire, à l'initiative d'une ou de plusieurs collectivités territoriales, d'une ou plusieurs organisations de producteurs, de l'Office national des forêts, du centre régional de la propriété forestière ou de la chambre d'agriculture. Elle se fonde sur un état des lieux et consiste en un programme d'actions pluriannuel visant à développer la gestion durable des forêts situées sur le territoire considéré.

Ce programme d'actions vise notamment à : mobiliser du bois en favorisant une véritable gestion patrimoniale, dynamique et durable ; garantir la satisfaction de demandes environnementales ou sociales particulières concernant la gestion des forêts et des espaces naturels qui leur sont connexes ; contribuer à l'emploi et à l'aménagement rural, notamment par le renforcement des liens entre les agglomérations et les massifs forestiers ; favoriser le regroupement technique et économique ; renforcer la compétitivité de la filière de production, de récolte, de transformation et de valorisation des produits forestiers ; préserver la ressource en bois des incendies.

Ces stratégies doivent être compatibles avec les programmes régionaux de la forêt et du bois (PRFB), qui fixent, par massif forestier, les priorités économiques, environnementales et sociales et les traduisent en objectifs, définissent des critères de gestion durable et multifonctionnelle et des indicateurs associés, et identifient les massifs forestiers à enjeux prioritaires pour la mobilisation du bois.

En l'état du droit, aucune des finalités expressément listées à l'article L. 123-1 du code forestier ne mentionne spécifiquement la valorisation du bois de montagne par des mécanismes de certification et de marque collective. Le

(1) *Rapport d'information n° 384 (2013-2014) de Mme Hélène Masson-Maret et M. André Vairetto, fait au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire du Sénat, sur la protection et la mise en valeur du patrimoine naturel de la montagne, 19 février 2014.*

5° se contente d'y faire une référence indirecte en invitant les stratégies à « renforcer la compétitivité de la filière de production, de récolte, de transformation et de valorisation des produits forestiers ».

3. Les marques de certification du bois : un outil de valorisation à généraliser pour les zones de montagne

Les marques collectives de certification constituent un outil juridique éprouvé, régi par les articles L. 715-1 et suivants du code de la propriété intellectuelle : « une marque de garantie est une marque ainsi désignée lors de son dépôt et propre à distinguer les produits ou les services pour lesquels la matière, le mode de fabrication ou de prestation, la qualité, la précision ou d'autres caractéristiques sont garantis ». Utilisée dans un but d'intérêt général, une telle marque peut être exploitée par toute personne respectant un cahier des charges homologué instaurant un système de contrôle. Elle assure une fonction de garantie de qualité ou de caractéristiques des produits et services.

L'exemple le plus abouti en matière forestière est celui du label « Bois des Alpes », dont le rapport sénatorial de 2014 sur le patrimoine naturel de la montagne avait déjà recommandé la généralisation ⁽¹⁾. L'association « Bois des Alpes », créée en 2008 sous l'égide du comité de massif alpin, réunit des représentants de la forêt privée et publique ainsi que les entreprises et acteurs de la construction. Son référentiel garantit à la fois l'origine des bois – forêts dans le périmètre du massif alpin gérées durablement – et leur qualité technique. Les premiers bâtiments certifiés ont été inaugurés en 2012.

Des démarches similaires existent dans d'autres massifs – « Bois de Chartreuse », « Bois du Jura » – mais leur développement reste très inégal d'un territoire à l'autre. Le rapport de 2020 sur l'évaluation de la loi Montagne II regrettait que la forêt ne soit pas systématiquement intégrée dans les stratégies de massif et que la valorisation des ressources en bois ne bénéficie pas d'une ambition suffisante. Ces marques de certification répondent pourtant directement à plusieurs enjeux simultanés : elles permettent de développer les circuits courts, de stimuler les filières locales en les différenciant de la concurrence internationale, de valoriser les qualités mécaniques spécifiques du bois de montagne, et de contribuer à la réduction des émissions de carbone associées au transport de bois importé sur de longues distances ⁽²⁾.

(1) Rapport d'information n° 384 (2013-2014) de Mme Hélène Masson-Maret et M. André Vairetto, fait au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire du Sénat, sur la protection et la mise en valeur du patrimoine naturel de la montagne, 19 février 2014.

(2) Rapport d'information n° 2735 de Mmes Marie-Noëlle Battistel, Frédérique Lardet et MM. Vincent Rolland et Jean-Bernard Sempastous, fait au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, sur l'évaluation de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, 4 mars 2020.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 9 insère, après le 5° de l'article L. 123-1 du code forestier, un 5° bis ainsi rédigé : « Favoriser le recours aux marques de certification bois de massif de montagne français comme vecteurs de développement de la filière bois de montagne. » Cette addition à la liste des objectifs des stratégies locales de développement forestier permet d'inscrire explicitement la promotion des marques de certification du bois de massif parmi les finalités que ces stratégies doivent poursuivre. La disposition crée une incitation à ce que les acteurs locaux – collectivités, organisations de producteurs, ONF, centres régionaux de la propriété forestière – intègrent cet outil dans leurs programmes d'actions pluriannuels.

La formulation retenue est délibérément incitative et non prescriptive. Cette approche respecte la diversité des situations locales : là où une marque de massif existe déjà, la stratégie locale devra en promouvoir le recours ; là où elle n'existe pas encore, elle pourra constituer un objectif à atteindre dans le cadre du programme d'actions pluriannuel.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté un amendement de réécriture partielle du rapporteur (n° CD99), qui modifie sur deux points la rédaction initiale.

Le premier tient au champ des certifications couvertes. En ciblant les « marques de certification bois de massif de montagnes français » par leur dénomination précise, la rédaction initiale excluait du dispositif l'ensemble des outils de différenciation qualitative ne répondant pas exactement à cette formulation, qu'il s'agisse de certifications forestières d'ores et déjà existantes dans certains massifs sous une autre dénomination ou de démarches à venir. Cette restriction n'était justifiée par aucune considération de fond, et conduisait à limiter la portée du texte à un sous-ensemble seulement des outils disponibles, au détriment d'une approche plus cohérente et inclusive de l'ensemble des massifs forestiers. L'amendement n° CD99 substitue donc à la référence restrictive aux « marques de certification bois de massif de montagne français » la notion plus large et plus neutre de « marques de certification », qui englobe l'ensemble des outils de certification forestière existants ou à venir, quelle que soit leur dénomination précise, dans un esprit de complémentarité entre les différents massifs.

Le second tient à l'ancrage territorial du dispositif. En ne mentionnant que la « filière bois de montagne » sans préciser la dimension locale qui en constitue l'enjeu essentiel, la rédaction initiale ne rendait pas pleinement compte de l'objectif poursuivi. Le développement de la filière forestière ne prend en effet tout son sens économique et environnemental que s'il s'inscrit dans une logique de développement local, favorisant la transformation et la valorisation des produits forestiers au plus près des zones de production – logique de circuit court qui bénéficie directement aux acteurs économiques locaux et réduit l'empreinte carbone

liée au transport. L'amendement n° CD99 précise donc que les marques de certification constituent des vecteurs de « développement local de la filière des produits forestiers principalement issus des zones de montagne », ancrant ainsi explicitement l'objectif dans une logique territoriale et de valorisation de proximité.

*

* *

Article 10

Étendre la servitude de passage aux espaces, sites et itinéraires définis dans les plans départementaux des sports de nature

Adopté par la commission avec modifications

L'article 10 étend explicitement la possibilité d'instituer une servitude de passage aux espaces, sites et itinéraires élaborés en application des plans départementaux des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature. La commission a enrichi le présent article en soumettant l'ensemble des servitudes de passage en zone de montagne à l'avis consultatif préalable de la chambre d'agriculture.

I. L'ÉTAT DU DROIT

1. La « servitude loi Montagne » : un outil d'accès aux espaces naturels montagnards

La servitude de passage en zone de montagne a été créée par la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 dans un contexte de fort développement des activités hivernales. L'article L. 342-20 du code du tourisme dispose que « *les propriétés privées ou faisant partie du domaine privé d'une collectivité publique peuvent être grevées, au profit de la commune, du groupement de communes, du département ou du syndicat mixte concerné, d'une servitude destinée à assurer le passage, l'aménagement et l'équipement des pistes de ski alpin et des sites nordiques destinés à accueillir des loisirs de neige non motorisés organisés, le survol des terrains où doivent être implantées des remontées mécaniques, l'implantation des supports de lignes, le passage des pistes de montée, les accès nécessaires à l'implantation, l'entretien et la protection des pistes et des installations de remontée mécanique* ».

Lorsque la situation géographique le nécessite, « *une servitude peut être instituée pour assurer les accès aux sites d'alpinisme, d'escalade en zone de montagne et de sports de nature, au sens de l'article L. 311-1 du code du sport, ainsi que les accès aux refuges de montagne* ». Ce dernier article définit la notion de sports de nature comme s'exerçant « *dans des espaces ou sur des sites et itinéraires qui peuvent comprendre des voies, des terrains et des souterrains du* ».

domaine public ou privé des collectivités publiques ou appartenant à des propriétaires privés, ainsi que des cours d'eau domaniaux ou non domaniaux ».

La loi Montagne de 1985 a créé cette servitude particulière essentiellement pour permettre le développement d'activités touristiques hivernales, en suivant le principe « *la neige efface le cadastre* ». La portée de cet outil a été progressivement élargie par la loi Montagne II, qui a notamment étendu les servitudes en dehors des périodes d'enneigement à l'escalade en zone de montagne et aux sports de nature pour permettre le développement d'activités estivales dans ces espaces. Il doit toutefois être noté que s'agissant des sites d'alpinisme, d'escalade et plus généralement de sports de nature, une servitude ne peut être instituée que lorsque « la situation géographique le nécessite » et seulement pour permettre « l'accès » à ces sites, ce qui en limite l'intérêt.

La servitude est créée par décision motivée de l'autorité administrative compétente sur proposition du conseil municipal, de l'établissement public de coopération intercommunale ou du conseil général après enquête parcellaire. Cette enquête parcellaire comprend les caractéristiques de la servitude, son tracé, sa largeur, les conditions de réalisation des travaux, les conditions de protection de l'environnement, les obligations du bénéficiaire de la servitude et la période d'application partielle ou totale de la servitude. La décision approuvant l'instauration de la servitude doit définir les périodes de l'année pendant lesquelles la servitude est applicable compte tenu de l'enneigement et des travaux agricoles. Pour la mise en place de la servitude pour les loisirs non motorisés en dehors des périodes d'enneigement, il convient de demander l'avis de la chambre d'agriculture. Cet avis est réputé favorable s'il n'intervient pas dans un délai de deux mois à compter de la transmission de la demande d'institution de la servitude.

Une fois la servitude mise en place, le propriétaire ne peut contraindre la circulation des bénéficiaires sur la partie de sa propriété grevée par la servitude. Le propriétaire ou exploitant peut être indemnisé par la personne publique bénéficiant de la servitude s'il existe pour lui un préjudice direct, matériel et certain. Si aucun accord amiable n'a été trouvé entre les deux parties, le montant des indemnités est fixé par le juge de l'expropriation. La demande d'indemnité peut se faire dans un délai d'un an à compter de la date du dommage.

2. Les plans départementaux des espaces, sites et itinéraires : un cadre de référence pour les sports de nature

Parallèlement à ce dispositif, le code du sport a organisé, à l'article L. 311-3, un cadre spécifique de planification et de développement maîtrisé des sports de nature à l'échelon départemental. À cette fin, le département élabore un plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature. Ce plan inclut le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée prévu à l'article L. 361-1 du code de l'environnement. Ce plan départemental des espaces, sites et itinéraires (PDESI) couvre une gamme très large d'activités de pleine nature –, randonnée pédestre, VTT, escalade, canyoning, raquettes, ski de randonnée, trail, vol libre, spéléologie, randonnée équestre – et constitue

l'instrument de référence pour l'identification, la sécurisation et la promotion des lieux de pratique sportive en milieu naturel.

Or, en l'état du droit, la servitude de l'article L. 342-20 du code du tourisme et les PDESI relevant de l'article L. 311-3 du code du sport constituent deux dispositifs parallèles qui ne se recoupent pas explicitement. Le dernier alinéa de l'article L. 342-20 mentionne les « *sports de nature au sens de l'article L. 311-1 du code du sport* » – définition générique – mais ne vise pas spécifiquement les espaces, sites et itinéraires tels qu'identifiés et inscrits dans les PDESI. Cette lacune laisse subsister une incertitude juridique sur la possibilité d'instituer des servitudes de passage pour des itinéraires ou sites qui figurent dans un PDESI mais ne s'inscrivent pas dans le périmètre d'un domaine skiable ou d'un site nordique.

3. Un contexte de tensions croissantes sur l'accès aux chemins de montagne

Depuis la loi n° 2023-54 du 2 février 2023 visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels et à protéger la propriété privée, des tensions sont apparues sur l'accès à certains chemins de randonnée historiquement empruntés, des propriétaires pouvant désormais matérialiser les limites de leur bien par des clôtures et en interdire l'accès, y compris sur des itinéraires balisés. Le rapport d'information de l'Assemblée nationale sur les stations de montagne, publié en décembre 2025, a relevé que « beaucoup de chemins de montagne, utilisés par les locaux, les randonneurs ou les cyclistes ne sont pas protégés par des servitudes ou des droits de passage formalisés », et a formulé la proposition d'instaurer, lorsque cela est nécessaire, de nouvelles servitudes de passage en montagne pour permettre la pratique d'activités de pleine nature, en application de l'article L. 342-20 du code du tourisme ⁽¹⁾.

La randonnée constitue aujourd'hui un atout économique majeur pour les territoires de montagne dans leur transition vers un tourisme toutes saisons. Elle valorise le patrimoine naturel et paysager, génère des retombées économiques locales et contribue à l'attractivité des communes dans les périodes hors enneigement. La fermeture de certains itinéraires balisés historiques constitue ainsi non seulement une atteinte à l'accès traditionnel à la montagne, mais un risque économique réel pour les territoires engagés dans la diversification de leur offre touristique.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 10 complète le dernier alinéa de l'article L. 342-20 du code du tourisme en insérant, après le mot « sport, », les mots « notamment les espaces, sites et itinéraires élaborés en application de l'article L. 311-3 du même code, ».

Cette addition crée un lien explicite entre la servitude de passage « montagne » prévue par le code du tourisme et les plans départementaux des

(1) Rapport d'information n° 2253 de MM. Xavier Roseren et Denis Fégné, fait par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale sur la transition des modèles des stations de montagne, 17 décembre 2025.

espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature prévus par le code du sport. Le présent article lève ainsi l'incertitude juridique sur la possibilité d'instituer une servitude de passage pour des itinéraires ou sites inscrits dans un PDESI mais situés en dehors du périmètre strict d'un domaine skiable ou d'un site nordique.

Il convient de relever que la servitude continue de ne pouvoir être instituée que lorsque « la situation géographique le nécessite » et seulement pour permettre « l'accès » à ces sites, ce qui en limite l'intérêt. Elle reste également soumise aux conditions de procédure existantes –, proposition du conseil municipal ou de l'EPCL, enquête parcellaire, intervention du préfet, indemnisation en cas de préjudice – ce qui garantit le respect du droit de propriété, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur cette servitude d'utilité publique. La disposition ne crée donc pas un droit de passage automatique sur les itinéraires inscrits aux PDESI, mais ouvre la voie à une procédure d'institution plus clairement fondée lorsque les acteurs locaux décident de la mettre en œuvre.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté un amendement de réécriture du rapporteur (n° CD101), qui enrichit l'article 10 par rapport à sa rédaction initiale sur un point central : la soumission de l'ensemble des servitudes de passage en zone de montagne à l'avis consultatif préalable de la chambre d'agriculture.

En l'état du droit applicable avant l'article 10, l'avis consultatif préalable de la chambre d'agriculture n'était exigé que pour les servitudes instituées en dehors des périodes d'enneigement dans le périmètre d'un site nordique ou d'un domaine skiable – c'est-à-dire pour la servitude bénéficiant aux loisirs non motorisés d'été. Il n'était en revanche pas requis pour les servitudes visant à assurer les accès aux sites d'alpinisme, d'escalade et de sports de nature, ni pour les accès aux refuges de montagne, alors même que ces servitudes sont susceptibles d'affecter directement des terres agricoles et des pratiques d'exploitation. Cette asymétrie procédurale était difficile à justifier : les servitudes d'accès aux sites sportifs de montagne sont tout aussi susceptibles de traverser des parcelles agricoles que les servitudes liées aux domaines skiabiles, et les chambres d'agriculture disposent d'une connaissance fine des enjeux fonciers et des pratiques d'exploitation locales qui justifient pleinement leur consultation dans l'ensemble des cas.

L'amendement n° CD101 du rapporteur procède donc à une réécriture de l'article, pour soumettre l'ensemble de ces servitudes à un avis consultatif de la chambre d'agriculture. Ce dernier est réputé favorable s'il n'intervient pas dans un délai de deux mois à compter de la transmission de la demande d'institution de la servitude.

*

* *

Article 11

Créer un fonds de solidarité amont-aval pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations

Adopté par la commission avec modifications

L'article 11 crée un fonds de solidarité destiné à soutenir les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre exerçant la compétence de gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) en zone amont de bassin versant, alimenté par un prélèvement obligatoire sur les EPCI dont plus de la moitié de la population réside en aval du bassin. Le fonds est destiné à être géré par l'établissement public territorial de bassin ou, à défaut, par l'agence de l'eau, afin de financer des actions de prévention bénéficiant aux collectivités territoriales situées en aval. La commission a intégralement réécrit cet article pour mettre en place un plan d'action pluriannuel d'intérêt commun élaboré par les établissements publics territoriaux de bassin et approuvé par délibérations concordantes des collectivités membres, organisant ainsi une solidarité financière à l'échelle du bassin versant sur une base volontaire et tenant compte des charges spécifiques des communes de montagne.

I. L'ÉTAT DU DROIT

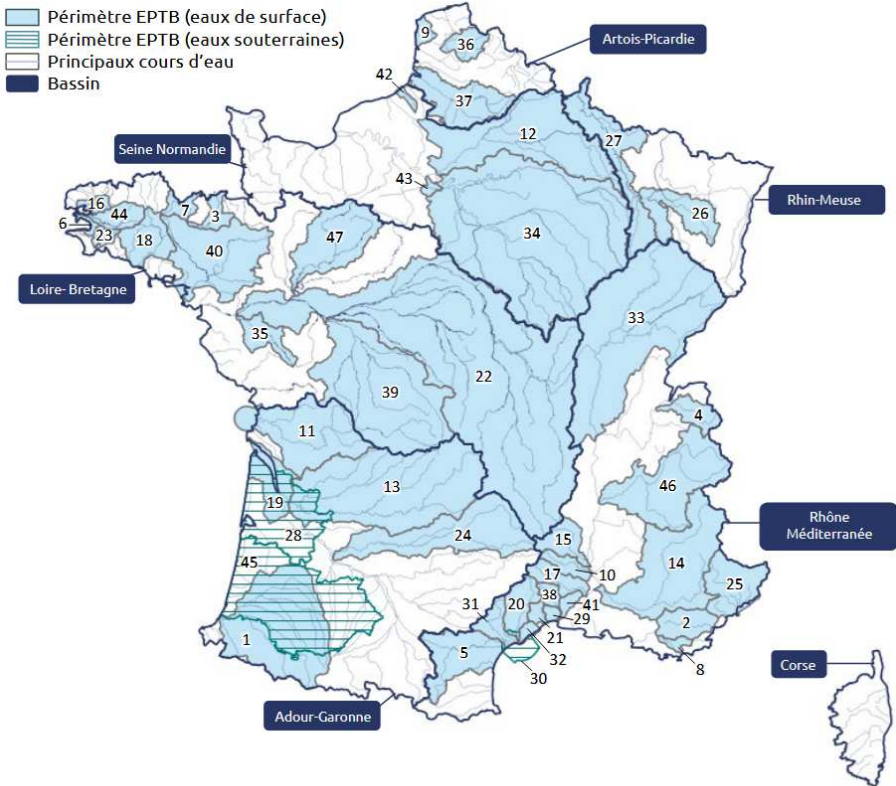
1. La compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations est obligatoirement exercée par le niveau intercommunal depuis 2018

La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) constituent une compétence obligatoire des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre depuis le 1^{er} janvier 2018, en application des lois de décentralisation n° 2014-58 du 27 janvier 2014 (dite « loi MAPTAM ») et n° 2015-991 du 7 août 2015 (dite « loi NOTRe »). Cette compétence comprend les missions définies à l'article L. 211-7 du code de l'environnement : l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ; l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau ; la défense contre les inondations et contre la mer ; et la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

Les EPCI peuvent décider soit de conserver en propre l'exercice de cette compétence, soit de confier par transfert ou délégation l'exercice de tout ou partie de celle-ci à un syndicat mixte, organisé à une échelle pertinente, en particulier sous la forme d'un établissement public territorial de bassin (EPTB) ou d'un établissement public d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE), qui constituent les structures de coopération à l'échelle des bassins versants.

L'article L. 213-12 du code de l'environnement précise que les EPTB sont des groupements de collectivités territoriales constitués en vue de faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques, la prévention des inondations et la défense contre la mer, la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, ainsi que la préservation, la gestion et la restauration de la biodiversité des écosystèmes aquatiques et des zones humides et de contribuer, s'il y a lieu, à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

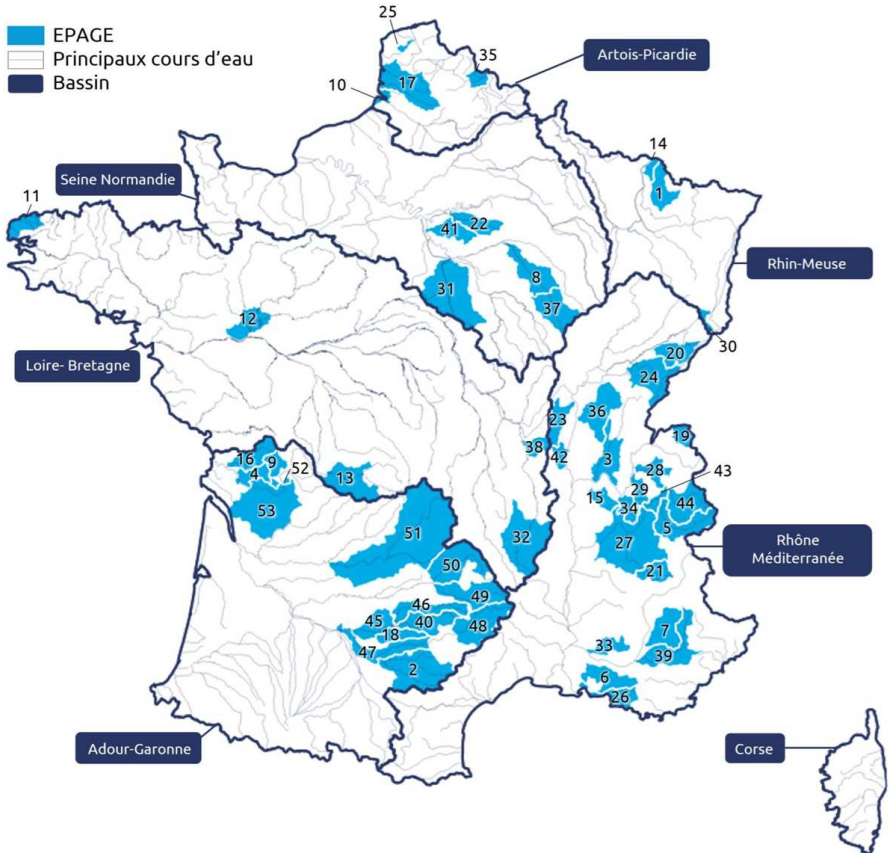
BASSINS VERSANTS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS TERRITORIAUX DE BASSIN EN FRANCE EN 2025



Source : association nationale des élus des bassins (ANEB).

Il dispose également que les EPAGE sont des groupements de collectivités territoriales constitués à l'échelle d'un bassin versant d'un fleuve côtier sujet à des inondations récurrentes ou d'un sous-bassin hydrographique d'un grand fleuve en vue d'assurer, à ce niveau, la prévention des inondations et des submersions ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux.

BASSINS VERSANTS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'AMÉNAGEMENT ET DE GESTION DES EAUX EN FRANCE EN 2025



Source : association nationale des élus des bassins (ANEB).

Il convient enfin de rappeler que l'exercice de la compétence de GEMAPI repose également sur deux acteurs institutionnels complémentaires des EPTB et EPAGE, qui interviennent à une échelle plus large sur les questions liées à la politique de l'eau : les agences de l'eau et les comités de bassin.

Les agences de l'eau sont des établissements publics de l'État à caractère administratif, placés sous la tutelle du ministre chargé de l'environnement : elles sont au nombre de six – Artois-Picardie, Rhin-Meuse, Seine-Normandie, Loire-Bretagne, Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée-Corse – couvrant chacune un grand bassin hydrographique. Définies à l'article L. 213-8-1 du code de l'environnement, elles ont pour mission de contribuer à la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques, à la préservation de la biodiversité liée aux milieux aquatiques, à la prévention des inondations, à la sauvegarde de la santé publique et de l'environnement, ainsi qu'au développement durable des activités économiques. Elles exercent ces missions principalement par

l'octroi d'aides financières – subventions et avances – aux collectivités territoriales, aux établissements publics et aux acteurs économiques qui réalisent des actions concourant à ces objectifs, financées par des redevances perçues auprès des utilisateurs de l'eau.

Parallèlement, les comités de bassin sont les instances de gouvernance démocratique de la politique de l'eau à l'échelle de chaque grand bassin hydrographique. Définis à l'article L. 213-8 du code de l'environnement, ils réunissent, dans une composition tripartite, des représentants des collectivités territoriales, des usagers et des personnes compétentes, ainsi que des représentants de l'État. Ils délibèrent sur les grandes orientations de la politique de gestion de l'eau dans leur bassin, adoptent les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) – documents de planification qui fixent pour six ans les orientations fondamentales de la gestion de l'eau à l'échelle du bassin – et fixent le taux des redevances perçues par les agences de l'eau. Souvent désignés comme les « Parlements de l'eau », ils constituent l'enceinte naturelle au sein de laquelle s'arbitrent les conflits d'usage et peuvent parfois s'élaborer les grandes orientations de la solidarité entre territoires amont et aval.

2. Une perte de solidarité entre l'amont et l'aval des bassins versants au détriment des territoires de montagne

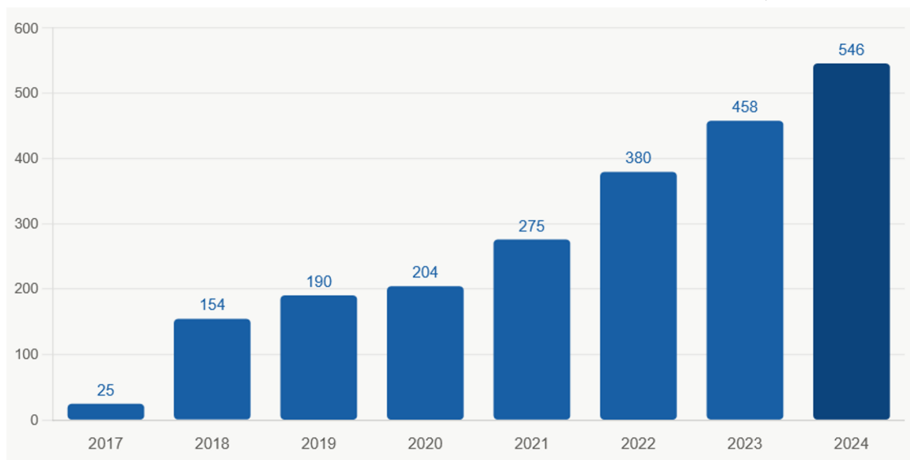
Les territoires de montagne concentrent une part disproportionnée des charges liées à la GEMAPI au regard de leurs ressources fiscales. Ce déséquilibre résulte d'une conjonction de facteurs physiques et institutionnels.

Du côté des charges, les bassins versants de montagne sont caractérisés par des pentes fortes qui accélèrent le ruissellement et intensifient les crues torrentielles, par des cours d'eau à fort transport sédimentaire qui exigent des interventions fréquentes d'entretien, et par une concentration des ouvrages de protection hydraulique – digues, seuils, barrages régulateurs de crues – dont la réalisation, l'entretien et la mise en sécurité représentent des coûts considérables. Ces ouvrages amont protègent non seulement les populations de la montagne, mais aussi et souvent prioritairement les populations des plaines et des vallées situées en aval, qui bénéficient d'une réduction significative des aléas hydrauliques grâce aux aménagements réalisés en amont.

Du côté des ressources, l'article 1530 *bis* du code général des impôts dispose que les communes et leurs EPCI à fiscalité propre ont la possibilité de créer sur leur territoire une taxe facultative, plafonnée à 40 euros par habitant et affectée exclusivement à l'exercice de la compétence GEMAPI. Cette taxe est assise sur les bases des quatre taxes directes locales et son produit est affecté au budget de l'EPCI ou reversé aux structures auxquelles la compétence a été déléguée. En 2024, le produit national de la taxe GEMAPI a atteint 546 millions d'euros, en hausse de 19,2 % par rapport à 2023. Selon la direction générale des collectivités locales (DGCL), environ trois quarts des EPCI de France levaient la taxe GEMAPI en 2024.

PRODUIT DE LA TAXE GEMAPI ENTRE 2017 ET 2024

(en millions d'euros)



Source : direction générale des collectivités locales (DGCL).

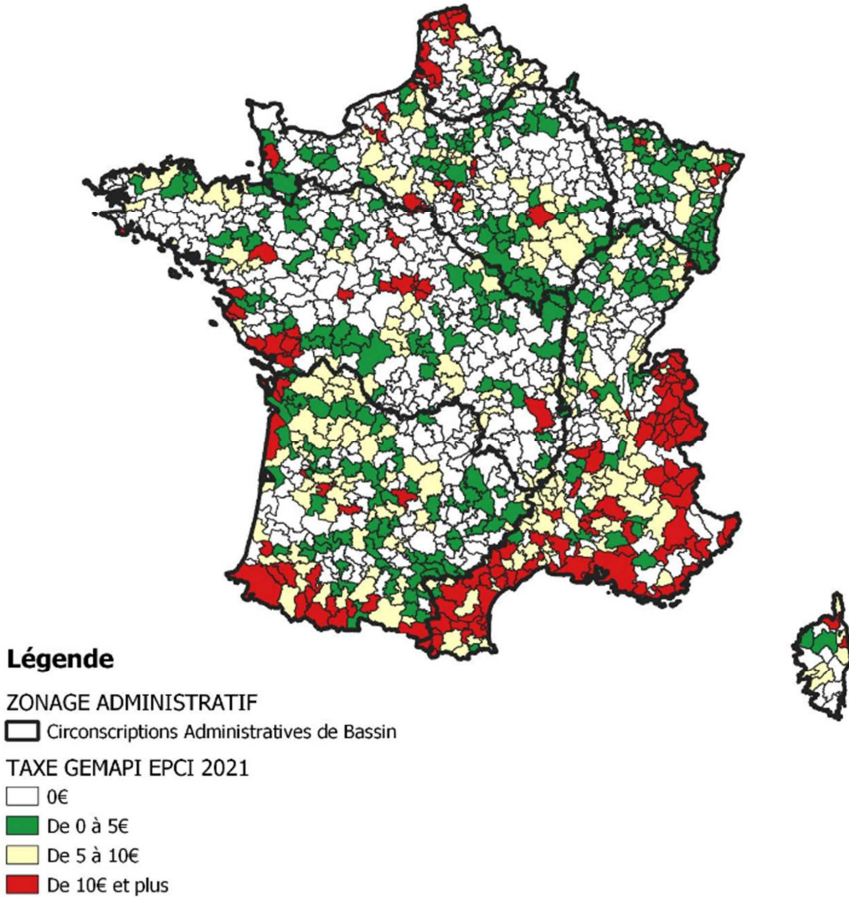
Pour autant, ce rendement croissant masque un sous-financement structurel profond. Si tous les EPCI prélevaient la taxe GEMAPI au plafond de 40 euros par habitant DGF (population retenue pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement des collectivités territoriales, qui diffère de la population municipale), son produit atteindrait selon la direction générale des collectivités locales (DGCL) environ 2,9 milliards d'euros, soit cinq fois le niveau effectivement levé en 2024. Le taux moyen effectivement levé reste donc très inférieur au plafond légal – à peine 4 euros par habitant en moyenne nationale en 2021 –, ce qui reflète non pas un manque de volonté des élus mais l'inadéquation structurelle entre les besoins et les ressources locales disponibles, particulièrement en zone de montagne.

Ce potentiel fiscal atteint sa limite dans de nombreux territoires où le besoin se fait particulièrement ressentir, et la pression financière est maximale précisément là où les ressources fiscales sont les plus faibles. La région PACA est le territoire où le produit moyen de la taxe par habitant est le plus élevé, avec un taux de 14,8 euros par habitant en 2021, avec l'Occitanie où ce taux atteint 11,0 euros par habitant – des territoires qui comprennent justement des massifs alpins et pyrénéens, dont les EPCI sont contraints de lever la taxe à des niveaux élevés pour financer des ouvrages dont les bénéficiaires sont majoritairement situés en aval ⁽¹⁾. Ainsi, si la « *taxe GEMAPI met en œuvre une solidarité intercommunale, elle perpétue des disparités qui existent au sein d'un même bassin versant* », conduisant à « *une perte de solidarité entre l'amont et l'aval des bassins versants, et des risques de déséquilibres financier et fiscal au sein d'un même bassin versant* ». Ce constat a conduit les sénateurs Jean-François Rapin et Jean-Yves Roux à proposer l'instauration d'un fonds de

(1) Rapport d'information n° 775 (2023-2024) de MM. Jean-François Rapin et Jean-Yves Roux, fait au nom de la mission d'information conjointe de contrôle de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des finances du Sénat, relative aux inondations survenues en 2023 et au début de l'année 2024, 25 septembre 2024.

péréquation de la taxe GEMAPI à l'échelle des bassins versants, dont les financements seraient attribués aux EPCI en fonction de critères objectifs ⁽¹⁾.

TAXE GEMAPI EN FRANCE MÉTROPOLITAINE EN 2021



Source : rapport d'information n° 775 (2023-2024) de MM. Jean-François Rapin et Jean-Yves Roux, fait au nom de la mission d'information conjointe de contrôle de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des finances du Sénat, relative aux inondations survenues en 2023 et au début de l'année 2024, 25 septembre 2024.

Pourtant, des mécanismes de solidarité territoriale existent dans le droit en vigueur. Les EPTB et les EPAGE permettent une mutualisation à l'échelle de bassins versants cohérents, qui peuvent couvrir à la fois des territoires de montagne et de plaine. Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) dit fonds « Barnier », alimenté par un prélèvement sur les primes d'assurance, finance une partie des travaux de prévention des risques naturels majeurs, y compris les

(1) Rapport d'information n° 793 (2024-2025) de MM. Rémy Pointereau, Hervé Gillé et Jean-Yves Roux, fait au nom de la mission d'information de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, relative à la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, 26 juin 2025.

inondations, dans le cadre des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI). Cependant, ces mécanismes ne créent pas de flux financiers obligatoires des territoires aval vers les territoires amont, et leur mobilisation reste conditionnée à des procédures longues et à des taux de cofinancement plafonnés. En l'absence d'obligation de contribuer, les EPCI de plaine bénéficiaires des ouvrages amont n'ont aucune incitation à participer à leur financement.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

1. Un fonds de solidarité obligatoire entre territoires amont et aval en matière de GEMAPI

L'article 11 crée un nouveau fonds de solidarité spécifiquement dédié à la GEMAPI (I). Son architecture repose sur quatre éléments distincts :

– l'alimentation du fonds (II) repose sur un prélèvement annuel obligatoire versé par les EPCI dont plus de la moitié de la population réside en aval d'un bassin versant identifié par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Le caractère obligatoire du prélèvement constitue la rupture décisive avec le droit existant : là où les mécanismes actuels reposent sur la volonté des EPCI de s'associer dans des structures de coopération, la disposition crée une contribution contrainte des EPCI aval bénéficiaires des ouvrages amont. L'identification des bassins versants concernés par référence aux SDAGE garantit la cohérence hydrologique du dispositif ;

– la gestion du fonds (III, premier alinéa) est confiée, lorsqu'il existe, à l'établissement public territorial de bassin, ou à défaut à l'agence de l'eau. Le choix de l'EPTB comme gestionnaire de droit commun est cohérent avec la logique de bassins versants : ces établissements sont précisément organisés pour coordonner les politiques de gestion de l'eau à l'échelle d'un bassin hydrographique, et leur périmètre d'intervention recouvre naturellement à la fois les zones amont et les zones aval concernées ;

– les bénéficiaires du fonds (III, second alinéa) sont les EPCI à fiscalité compétents en matière de GEMAPI, dont plus de la moitié de la superficie est située en amont d'un bassin versant et qui justifient d'investissements ou d'actions de prévention bénéficiant principalement aux territoires situés en aval. Cette double condition – positionnement amont et bénéfice extraterritorial des investissements – garantit que le fonds cible précisément les situations de déséquilibre entre l'amont et l'aval que le présent article entend corriger. Il est prévu que la répartition proposée fasse l'objet d'un avis par le comité de bassin afin de garantir une gouvernance associant l'ensemble des parties prenantes de la gestion de l'eau à l'échelle du bassin ;

– l'assiette du prélèvement et les modalités d'application sont renvoyées à un décret en Conseil d'État (IV), ce qui laisse une marge d'appréciation nécessaire pour calibrer le dispositif en fonction des capacités financières des EPCI

contributeurs et des besoins des EPCI bénéficiaires, selon une approche proportionnée aux enjeux de chaque bassin.

Si le mécanisme ainsi conçu répond à un déséquilibre territorial réel et documenté, le rapporteur formule deux réserves sur sa conception. D'une part, le caractère obligatoire du prélèvement sur les EPCI aval constitue une rupture avec la logique de coopération volontaire qui fonde traditionnellement les relations entre collectivités territoriales au sein d'un même bassin versant ; des mécanismes incitatifs pourraient permettre d'atteindre un objectif analogue en laissant aux territoires la liberté de définir les modalités d'organisation les mieux adaptées à leurs réalités locales. D'autre part, le renvoi au décret en Conseil d'État de la définition de l'assiette, du taux et des modalités de calcul du prélèvement (IV) confère au pouvoir réglementaire une latitude excessive en ne définissant ni le plafond du prélèvement par habitant, ni les critères objectifs d'identification des EPCI contributeurs, ni les principes de modulation en fonction du potentiel fiscal.

2. Une approche alternative fondée sur la coopération volontaire : les apports de la proposition de loi sénatoriale sur la GEMAPI

Le rapporteur note que le Sénat a adopté, le 7 avril 2026, une proposition de loi de MM. Rémy Pointereau, Hervé Gillé, Jean-Yves Roux et plusieurs de leurs collègues, portant une gouvernance claire, juste et solidaire pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) ⁽¹⁾. Cette proposition vise en particulier à renforcer la solidarité territoriale à l'échelle des bassins versants à travers la création d'un dispositif de solidarité à l'échelle des bassins versants, pour remédier aux inégalités territoriales constatées en matière de GEMAPI.

L'article 2 de cette proposition de loi s'inscrit dans la même logique que le présent article, mais en retenant une approche délibérément différente : plutôt que d'instaurer un prélèvement obligatoire sur les EPCI aval, il crée un plan d'action pluriannuel d'intérêt commun (PAPIC), élaboré à l'initiative de l'EPTB après avis du comité de bassin et des commissions locales de l'eau concernées. Ce plan, approuvé par délibérations concordantes des collectivités et groupements membres ou ayant transféré leur compétence GEMAPI à l'EPTB, retrace les charges des opérations présentant un intérêt commun à l'échelle du bassin versant et organise leur financement par des contributions réparties entre EPCI selon les règles fixées par les conventions régissant l'EPTB – ou, à défaut, selon les règles du plan lui-même. Dans les territoires dépourvus d'EPTB, les EPCI à fiscalité propre peuvent, par délibérations concordantes, demander à l'agence de l'eau d'élaborer un plan analogue, celle-ci étant alors substituée à l'EPTB pour l'application du dispositif. Ce mécanisme contractuel et volontaire, fondé sur l'adhésion des collectivités concernées plutôt que sur une contribution contrainte, constitue une voie alternative sans doute préférable à celui envisagé initialement par le présent article.

(1) Proposition de loi n° 2629, adoptée par le Sénat, portant une gouvernance claire, juste et solidaire pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.

L'article 1^{er} de cette proposition de loi s'attaque quant à lui à la question du financement des EPTB en généralisant la possibilité de recourir à une contribution fiscalisée. Il abroge l'article 34 de la loi « 3DS » du 21 février 2022 ⁽¹⁾, qui avait instauré à titre expérimental ce mécanisme pour un nombre limité d'EPTB, et lui substitue un dispositif pérenne et de portée générale. Tout EPTB ayant reçu tout ou partie de la compétence GEMAPI, ou ayant adopté un PAPIC, pourra désormais décider, par délibération, de lever une contribution fiscalisée assise sur la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, les taxes foncières et la cotisation foncière des entreprises, en remplacement de tout ou partie des contributions budgétaires de ses membres. Le dispositif est assorti de garanties pour les collectivités concernées : chaque commune ou EPCI membre dispose d'un délai de trois mois pour s'opposer à la fiscalisation en affectant d'autres ressources au paiement de sa contribution, et le produit total ne peut excéder le montant annuel prévisionnel des charges résultant de l'exercice de la compétence GEMAPI ou des opérations inscrites au PAPIC. Cette réforme du financement des EPTB, en offrant une ressource fiscale directe et prévisible, constituerait un complément indispensable à la logique de solidarité de bassin versant, en permettant aux EPTB de disposer des capacités financières nécessaires à la coordination et au cofinancement des opérations d'intérêt commun.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté un amendement de réécriture du rapporteur (n° CD100), qui substitue au mécanisme de fonds de solidarité à prélèvement obligatoire prévu par la rédaction initiale un dispositif entièrement différent dans sa logique : l'élaboration d'un plan d'action pluriannuel d'intérêt commun (PAPIC), fondé sur la coopération volontaire des collectivités territoriales.

L'amendement n° CD100 du rapporteur s'inspire directement des travaux conduits au Sénat dans le cadre de la proposition de loi portant une gouvernance claire, juste et solidaire pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), adoptée par le Sénat le 7 avril 2026 à l'initiative de MM. Rémy Pointereau, Hervé Gillé et Jean-Yves Roux. Il met en place un plan d'action pluriannuel d'intérêt commun (PAPIC) reposant sur quatre éléments structurants.

En premier lieu, le PAPIC est élaboré à l'initiative de l'établissement public territorial de bassin (EPTB), après avis du comité de bassin et, lorsqu'elles existent, des commissions locales de l'eau concernées. Le recours à ces instances de gouvernance de l'eau – le comité de bassin, enceinte consultative de la politique de l'eau à l'échelle du grand bassin hydrographique, et les commissions locales de l'eau, instances de proximité chargées du suivi des schémas d'aménagement et de gestion des eaux – garantit la cohérence du plan avec les outils de planification hydrologique existants et associe l'ensemble des parties prenantes à son élaboration.

(1) Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

En deuxième lieu, le PAPIC retrace les charges résultant des opérations relevant de la compétence GEMAPI qui présentent un intérêt commun pour les collectivités membres de l'EPTB ou lui ayant transféré ou délégué tout ou partie de cette compétence. Contrairement au mécanisme initial fondé sur l'identification d'EPCI « amont » et « aval », le PAPIC raisonne en termes d'intérêt commun à l'échelle de l'ensemble du bassin versant. Le plan doit en outre explicitement tenir compte des charges spécifiques supportées par les communes situées en zone de montagne, inscrivant ainsi dans le droit le principe de solidarité amont-aval au bénéfice des territoires des zones de montagne.

En troisième lieu, le PAPIC est approuvé par délibérations concordantes de l'ensemble des collectivités territoriales et groupements concernés. Cette approche volontaire, fondée sur l'adhésion de toutes les parties prenantes, est plus respectueuse de l'autonomie des collectivités territoriales. Elle repose sur la conviction que la solidarité entre territoires d'un même bassin versant peut s'organiser sur une base volontaire et délibérative sans qu'il soit nécessaire de recourir à un prélèvement obligatoire.

En quatrième lieu, dans les territoires dépourvus d'EPTB, les EPCI à fiscalité propre peuvent, par délibérations concordantes, demander à l'agence de l'eau d'élaborer sur leur territoire un plan d'action d'intérêt commun, l'agence étant alors substituée à l'EPTB pour l'application du dispositif. Cette disposition de substitution garantit que l'absence d'EPTB dans certains territoires ne prive pas les collectivités concernées du bénéfice du mécanisme de solidarité.

*

* *

Article 12

Gager financièrement la proposition de loi

Adopté par la commission

L'article 12 constitue le gage financier de la proposition de loi. La commission l'a adopté sans modification.

L'article 12 est un article de gage, dont la présence est imposée par les règles constitutionnelles et organiques applicables aux initiatives parlementaires. Aux termes du premier alinéa de l'article 40 de la Constitution, « *les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ». Pour être recevable devant le Bureau de l'Assemblée nationale, toute proposition de loi

susceptible d'entraîner une charge publique ou une perte de ressources publiques doit comporter un ou plusieurs gages destinés à en assurer la compensation.

Il est de pratique parlementaire constante que le gage soit levé par le Gouvernement lors de l'examen du texte en séance publique, si celui-ci décide d'apporter son soutien à la proposition de loi. Dans cette hypothèse, le gage pourra être supprimé par amendement gouvernemental et remplacé par des modalités de financement effectives retenues dans le cadre de la prochaine loi de finances.

La commission a adopté l'article 12 sans modification.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 6 mai 2026, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné, sur le rapport de M. Jean-Pierre Vigier, la proposition de loi pour une montagne vivante et souveraine (n° 2595).

M. Gérard Leseul, président. Je vous prie de bien vouloir excuser la présidente Sandrine Le Feur, qui a été retenue. À la demande du groupe Droite républicaine, cette proposition de loi est inscrite à l'ordre du jour de la séance publique les 12 et 13 mai, journées réservées aux textes transpartisans.

Déposée par Jean-Pierre Vigier, également président de l'Association nationale des élus de la montagne (Anem), elle est cosignée par de nombreux députés de différents groupes, dont plusieurs membres de notre commission. Je salue parmi eux Denis Fégné et Xavier Roseren, rapporteurs de la récente mission d'information sur l'avenir des stations de montagne.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. C'est un honneur de vous présenter notre proposition de loi pour une montagne vivante et souveraine, fruit d'un travail collectif mené avec l'Association nationale des élus de la montagne, l'ensemble des élus de massifs, les acteurs de terrain et les partenaires.

Ce texte, profondément transpartisan, rassemble 122 députés issus de différents groupes politiques autour d'un objectif commun : mieux prendre en considération les réalités des territoires de montagne dans les politiques publiques. Il tire sa force et sa légitimité de cette dimension transpartisane.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, permettez-moi de saluer la mémoire de Louis Besson, disparu le 2 avril dernier, père fondateur et rapporteur à l'Assemblée nationale de la loi de 1985 relative au développement et à la protection de la montagne – loi « montagne 1 ». Il nous a appris que la montagne demande une véritable différenciation territoriale. C'est cet héritage que nous entendons perpétuer.

Plus de quarante ans après, le bilan est contrasté. Les défis ont changé : la montagne est en première ligne face à l'intensification sans précédent des défis climatiques, démographiques, démographiques et économiques. C'est pourquoi nous voulons refonder le contrat territorial en adaptant le droit aux caractéristiques des territoires de montagne que sont la pente, l'altitude et le climat. Telle est l'ambition de ce texte, articulé autour de quatre convictions.

Premièrement, la montagne souffre d'un déficit persistant de différenciation. Lors de son évaluation en 2020, la loi de 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne – loi « montagne 2 » –

était applicable à 80 %, mais, en matière d'adaptation des normes aux réalités de la montagne, le compte n'y est toujours pas.

Les élus le disent depuis des années : les règles nationales s'appliquent comme si la géographie n'existait pas ; comme si un enfant de Haute-Savoie ou des Hautes-Alpes avait exactement les mêmes conditions d'accès à l'école qu'un enfant de banlieue parisienne ; comme si un patient du Queyras ou du Haut-Jura pouvait accéder aux urgences dans les mêmes délais qu'un habitant de Lyon.

En matière d'éducation, cette proposition de loi vise à rendre prescriptive l'obligation d'adapter les seuils d'ouverture et de fermeture de classes en zone de montagne. Les caractéristiques montagnardes – l'isolement, l'enclavement, les temps de transport – doivent être des critères obligatoires et non facultatifs dans l'établissement de la carte scolaire.

Le texte a également pour objectif de passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultat s'agissant des délais d'accès aux soins. Dans les territoires enclavés, là où la route ne suffit pas, le projet régional de santé (PRS) devra prévoir un système de transport sanitaire d'urgence par voie aérienne.

Deuxièmement, la montagne a besoin d'une gouvernance adaptée à ses réalités. Depuis 2015, la rationalisation de la carte intercommunale a produit un effet pervers : les EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) géants. Les communes de montagne se retrouvent en minorité dans des intercommunalités mixtes – de plaine et de montagne –, sans voix pour saisir leurs enjeux spécifiques. La proposition de loi y remédie en rendant obligatoire la création d'une commission montagne dans chaque EPCI partiellement constitué de communes de montagne.

Troisièmement, la montagne est en première ligne face au changement climatique ; elle ne peut se contenter d'être un territoire qui subit et doit agir. Depuis 1950, c'est-à-dire en soixante-dix ans, les températures dans les Alpes ont augmenté de 2 °C. C'est une révolution pour les écosystèmes, construits sur des millénaires de régularité climatique.

La proposition de loi tend à créer une mission claire pour l'État : favoriser une politique de stockage de la ressource en eau favorisant l'implantation de retenues collinaires multi-usages. Nous ne parlons pas de projets pharaoniques, mais de la capacité des territoires de montagne à gérer leur eau de manière souveraine et durable. Parce que la montagne produit de l'eau pour l'aval, il est juste que l'aval contribue à entretenir l'amont. L'article 11 portant sur la solidarité en matière de Gemapi (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) crée un dispositif de solidarité permettant aux EPCI situés en amont, qui gèrent les milieux aquatiques au bénéfice de tous, de disposer des moyens nécessaires.

Quatrièmement, la montagne a une économie à défendre et à moderniser. Cette économie ne repose pas uniquement sur le tourisme, mais sur l'agriculture, le

pastoralisme, la gestion des forêts et les productions de qualité qui font la richesse de nos territoires.

En ce domaine, la proposition de loi a pour objectif d'agir concrètement : en clarifiant les règles d'urbanisme pour sécuriser les projets des communes ; en précisant les règles en matière d'urbanisation en continuité, afin d'en assurer l'application homogène sur l'ensemble du territoire ; en valorisant les produits montagnards grâce à l'intégration de l'Inao (Institut national de l'origine et de la qualité) à la liste des acteurs concourant à l'élaboration des programmes de valorisation ; en soutenant la filière bois par la promotion des marques de certification comme vecteurs de développement local de la filière des produits forestiers, principalement issus des zones de montagne ; en consacrant le maillage des infrastructures de transformation agricole de proximité comme priorité nationale de souveraineté alimentaire ; enfin, en rendant les zones de montagne prioritaires pour l'installation de bornes de recharge électrique rapide.

En tant que rapporteur, je me suis efforcé de renforcer la solidité juridique du texte tout en préservant son ambition politique. Certains articles mériteraient d'être plus prescriptifs, notamment ceux qui portent sur l'éducation et la santé. D'autres nécessitent d'être adaptés, afin d'éviter de créer des risques juridiques ou des effets de bord indésirables ; je pense en particulier aux modalités de fonctionnement de la compétence Gemapi. Je défendrai des amendements visant à renforcer le texte sans en trahir l'esprit.

Pour conclure, permettez-moi de revenir sur la singularité de ce moment : nous examinons un texte qui n'appartient à personne en particulier, parce qu'il appartient à tout le monde, à celles et ceux qui représentent les territoires de montagne, à celles et ceux qui y vivent et à celles et ceux qui croient que l'égalité des chances est une exigence concrète.

Ce texte transpartisan est le reflet de ce que la montagne est pour la France : un bien commun qui dépasse les clivages. Il incarne une conviction forte : la montagne est une chance pour la France, pour affronter les défis climatiques avec des territoires résilients, pour maintenir une diversité de modes de vie sur l'ensemble du territoire, pour montrer que l'égalité, ce n'est pas traiter tout le monde de la même façon mais être capable de traiter différemment des situations différentes. La montagne mérite cet acte III législatif, que je vous invite à soutenir.

M. Gérard Leseul, président. Nous en venons aux orateurs des groupes.

M. Alexis Jolly (RN). Le groupe Rassemblement national est favorable à ce texte, qui part d'un constat que personne ne conteste : la montagne est un atout stratégique, économique, territorial et humain, faisant vivre des territoires entiers, structurant des bassins d'emploi et promouvant une image forte de la France à l'international.

Cependant, ce texte reste en deçà des enjeux : il manifeste des intentions, trace des orientations et dresse un cadre, mais demeure un peu trop normatif. Il

déclare et suggère, sans réellement donner aux territoires les moyens d’agir concrètement. En tant qu’acte III de la loi montagne, c’est sans doute un peu léger.

La montagne n’a pas besoin de constats supplémentaires, elle a besoin de décisions, de leviers et de règles adaptées aux besoins des gens qui y vivent et y travaillent. Leur quotidien est constitué de fortes contraintes géographiques et climatiques, et d’une accessibilité foncière restreinte, qui rendent chaque projet plus complexe, plus long et plus coûteux.

La difficulté ne vient pas seulement de la nature, mais aussi de l’accumulation de normes, de procédures et de conditionnalités qui ralentissent et finissent par décourager les acteurs locaux. Les élus passent un temps considérable à monter des dossiers, à répondre à des exigences toujours plus nombreuses, à naviguer entre des dispositifs qui manquent de lisibilité, alors qu’ils devraient consacrer leur temps à faire vivre leur territoire. On le voit très concrètement sur le terrain : cette accumulation finit par bloquer les projets pourtant essentiels à la vie des territoires en matière de mobilité, de logement et d’équipements. Tout est ralenti, bloqué ou difficile à faire aboutir.

La montagne est aussi un écosystème fragile, reposant sur l’équilibre entre le tourisme, l’agriculture, les services et les emplois locaux. Lorsqu’un projet est bloqué, ce sont des emplois qu’on fragilise, des familles qu’on met en difficulté et des territoires qu’on affaiblit.

La responsabilité de cette situation est très largement imputable à la gauche écolo, qui continue – et continuera, nous le verrons tout à l’heure – de défendre une vision totalement déconnectée des besoins des territoires, imposant toujours plus de contraintes et toujours plus de normes, dans un seul objectif : empêcher le développement et la transition économique de la montagne. C’est une idéologie d’interdiction qui impose, une écologie qui ne construit rien, qui n’accompagne rien et qui affaiblit ceux qui vivent et qui travaillent en montagne.

Nous abordons l’examen de ce texte dans un état d’esprit favorable, constructif et exigeant. Constructif, parce que nous partageons l’objectif de valorisation et de développement de la montagne ; exigeant, parce que nous considérons qu’en l’état, il ne va pas assez loin. Nous souhaitons qu’il soit significativement enrichi, renforcé, précisé et complété, afin de devenir un véritable outil au service des territoires. Sinon, il ne ferait qu’afficher une ambition, sans se donner les moyens de la concrétiser ; ce serait un acte manqué.

Le parcours parlementaire de ce texte ne fait que commencer. Nous espérons qu’il ne restera pas une coquille vide, une simple déclaration d’intention qui n’aboutirait à rien de concret pour la montagne.

Mme Danièle Carteron (EPR). Le groupe Ensemble pour la République partage l’ambition de cette proposition de loi visant à mieux reconnaître les spécificités de nos territoires de montagne et à adapter l’action publique à leur réalité.

La montagne n'est pas un territoire comme les autres. Habitante et élue dans le massif des Aravis, j'en observe chaque jour les spécificités et les enjeux. C'est un espace de contraintes, parfois, mais aussi d'équilibres et de richesses pour notre pays. La montagne joue un rôle essentiel en matière de biodiversité, de ressources en eau et de souveraineté alimentaire et énergétique.

Face à l'accélération du changement climatique et à ses effets particulièrement marqués en altitude, il est de notre responsabilité collective d'apporter des réponses concrètes, adaptées et efficaces.

Ce texte apporte des réponses très attendues en matière d'accès aux services essentiels, à l'école tout d'abord, grâce à une meilleure prise en considération des réalités locales dans l'organisation scolaire. Qui, dans ces territoires, ne subit pas des fermetures de classe – tout récemment encore dans ma circonscription, dans l'école de la commune des Clefs ? En matière de santé, ensuite, par la volonté affirmée de garantir un accès aux soins pour tous, qui est une nécessité impérative en raison du vieillissement de notre population.

Ce texte renforce également la prise en considération des spécificités de la montagne dans la gouvernance locale, afin que les décisions soient mieux adaptées aux réalités du terrain. Enfin, il soutient les activités économiques structurantes de ces territoires, qu'il s'agisse de la forêt, en valorisant les marques de garantie bois de massif de montagne français, de l'agriculture et des mobilités, pour accompagner et renforcer la résilience des transitions en cours.

Ce texte défend une idée simple, mais essentielle : la différenciation territoriale, non comme un privilège, mais comme une condition d'équité réelle entre les territoires. Notre groupe veillera à l'améliorer lorsque cela sera nécessaire et à en garantir l'équilibre, parce que la montagne mérite une politique à la hauteur de ses enjeux.

Mme Sylvie Ferrer (LFI-NFP). Cette proposition de loi vise à renforcer la prise en compte des spécificités des territoires de montagne, tout en signalant l'urgence du réchauffement climatique qui affecte les montagnes.

Le premier article s'attache à la nécessaire adaptation de l'organisation scolaire aux réalités des territoires de montagne, en rendant plus prescriptive la rédaction de l'article 15 de la loi « montagne 2 » : elle tend à adapter les seuils d'ouverture et de fermeture de classes dans ces zones, en prenant en considération l'isolement, le temps de transport et la faible démographie. Toutefois, cette adaptation ne règle pas la question centrale des moyens : sans création de postes et sans soutien de l'État au service public de l'éducation, ce maillage des services essentiels restera largement déclaratif.

De plus, malgré les bonnes intentions énoncées dans son exposé des motifs, ce texte ne s'attaque nullement aux causes du dérèglement climatique, qui est lié aux activités humaines ; au contraire, il vise le développement des infrastructures relatives aux voitures électriques plutôt que celui des transports publics accessibles.

L'article 6 affaiblit le principe de continuité de l'urbanisation dans les zones de montagne ; celui-ci permet d'éviter l'étalement urbain dispersé et de protéger les espaces naturels et agricoles en empêchant les constructions isolées dans la nature. L'article 6 prévoit que l'urbanisation pourra être considérée comme continue, même lorsqu'elle est séparée des zones déjà urbanisées par un champ, une prairie, un bois ou une zone agricole.

L'article 4 accentue l'artificialisation des terres et fragilise encore plus le cycle naturel de l'eau, en contradiction avec l'adaptation nécessaire au changement climatique. Qui plus est, il modifie l'esprit de la loi « montagne 1 », qui prévoyait un usage partagé de la ressource en eau, en y ajoutant explicitement une logique de stockage de l'eau et en précisant que les différents usages concernés sont économiques et productifs. Il ne considère pas l'eau comme un bien commun, soumis en priorité à des impératifs de préservation écologique.

La seule évocation des articles 4 et 6 montre que ce texte est contraire à ce qui est attendu dans un contexte de réchauffement climatique : une restauration des sols plutôt que le soutien au stockage de l'eau par des retenues collinaires.

La dernière proposition se concentre sur le développement des structures artificielles et l'intégralité de cette proposition de loi ignore absolument la protection des glaciers, alors qu'ils sont des régulateurs naturels des bassins versants en période estivale. Leur disparition entraîne une diminution progressive des débits et, à terme, un risque d'assèchement de certains lacs, fleuves et rivières, privant durablement les territoires en aval de cette ressource essentielle.

Nous déplorons qu'un autre article fasse la promotion de la filière bois dans une stricte logique d'exploitation, considérant la montagne comme un espace à rentabiliser alors qu'elle devrait être protégée en tant qu'écosystème fragile. Cette proposition de loi refuse toute transformation en profondeur, comme tous les textes de loi que fait passer la Macronie depuis qu'elle est au pouvoir, niant la réalité des limites planétaires et poursuivant durablement la maladaptation au dérèglement climatique.

M. Denis Fégné (SOC). Le groupe Socialistes et apparentés est profondément attaché aux territoires de montagne, trop souvent oubliés des politiques publiques nationales, alors même qu'ils sont au cœur des enjeux de souveraineté agricole, énergétique et environnementale.

Je salue le travail collectif qui a permis l'élaboration de cette proposition de loi transpartisane, et je remercie tout particulièrement l'Anem et son président, Jean-Pierre Vigier. Ce texte est le fruit d'un dialogue utile avec les élus de terrain et avec tous les acteurs qui vivent la montagne.

Nous sommes favorables à cette proposition de loi. D'abord, parce qu'elle répond à un constat simple : la montagne nécessite des politiques publiques adaptées et différenciées. Nombre d'entre nous l'ont cosignée, qu'ils soient élus des Pyrénées, des Alpes, du Massif central, du Jura ou des Vosges.

Toutefois, nous souhaitons le préciser et l'encadrer. À l'article 4, relatif à l'eau et aux modes de stockage, nous avons déposé des amendements visant à introduire des principes de sobriété, de partage et surtout de hiérarchisation des usages ; à renforcer la gouvernance locale en nous appuyant sur les commissions locales de l'eau (CLE) ; à intégrer pleinement les enjeux de biodiversité et d'équilibre entre amont et aval.

À l'article 6, relatif à l'urbanisme et à la discontinuité, nos amendements visent à intégrer le préfet à l'appréciation des projets et à introduire le critère essentiel de la nature du projet. Construire peut avoir du sens lorsqu'il s'agit de maintenir des activités locales ou de développer l'habitat permanent, mais la construction de résidences secondaires alimente des phénomènes spéculatifs déjà très présents en montagne.

Nous aurions aimé aller plus loin, s'agissant notamment des mobilités, qui restent un enjeu central d'accessibilité, mais aussi concernant le statut des pluriactifs, ces femmes et ces hommes qui cumulent plusieurs activités pour vivre en montagne et qui méritent une reconnaissance pleine et entière. Nous continuerons de travailler de manière transpartisane sur ces sujets, notamment les formations qualifiantes indispensables pour sécuriser les parcours de vie.

Nous soutiendrons également toute proposition visant à valoriser l'économie montagnarde : en particulier l'élevage – parce que sans une économie pastorale dynamique, il n'y a plus de vie en montagne –, mais aussi le tourisme à l'année, le thermalisme et les diversités culturelles, qui constituent un atout majeur pour son attractivité.

Cette proposition de loi va dans le bon sens, celui d'une transition et d'une adaptation nécessaires aux bouleversements climatiques, économiques et sociaux, pour une montagne vivante toute l'année. Parce que la montagne a besoin de règles justes, applicables et adaptées à chaque massif, le groupe Socialistes et apparentés soutiendra ce texte, tout en cherchant à l'améliorer.

M. Vincent Descoeur (DR). La montagne française représente un quart du territoire, 7 millions d'habitants répartis dans quarante-sept départements et un peu plus de 6 000 communes. Elle est aussi, et surtout, un territoire d'exception qui fait partie du patrimoine de tous les Français : ceux qui y résident comme ceux qui aiment la retrouver, en hiver quand elle est enneigée, ou en été pour l'arpenter.

La spécificité de ce territoire a été reconnue par la loi « montagne 1 » de janvier 1985, complétée en décembre 2016 par ce qu'il est convenu d'appeler l'acte II. Ces deux lois importantes ont consacré le droit à la différenciation pour les territoires de montagne et leurs collectivités, et la nécessaire adaptation des politiques publiques à la spécificité de chacun des massifs.

Je tiens à remercier Jean-Pierre Vigier, notre rapporteur, qui assure la présidence de l'Association nationale des élus de la montagne, à laquelle nous devons cette initiative parlementaire. L'Anem est une association pluraliste

transpartisane ; elle fédère les élus qui militent pour la reconnaissance des spécificités de la montagne et qui, comme nous, sont convaincus que les territoires de montagne ne sont pas une charge, mais une chance pour notre pays.

Cette proposition de loi ambitionne de mener à bien la « refondation d'un nouveau pacte territorial entre la nation et la montagne ». Elle a pour objectif, en vertu du droit à la différence, d'adapter les politiques publiques à la spécificité des territoires de montagne. Cela concerne l'accès à l'école publique, au terme d'un trajet d'une durée raisonnable, l'accès aux soins, ainsi que l'accès à la ressource en eau et sa gestion dans le respect des usages multiples.

Un autre sujet d'importance est également abordé dans ce texte, à l'article 6 : l'urbanisme, et plus précisément la sécurisation du droit de construire ou de rénover dans la continuité des zones bâties.

Nous souhaitons profiter de l'examen de cette proposition de loi pour préciser la notion d'urbanisation en continuité sur laquelle reposent les autorisations de construire ou de rénover. Si l'objectif affiché par la loi « montagne 1 » consiste à prévenir le mitage, à limiter la consommation excessive de foncier et à éviter des surcoûts en matière d'équipements et de réseaux, en pratique, le principe d'urbanisation en continuité fait l'objet de divergences d'appréciation selon les territoires et les services instructeurs. Ce texte, comme certains de nos amendements, a pour objectif de préciser sur quoi il repose. Il est donc indispensable de profiter de son examen pour apporter une solution rationnelle et homogène aux différents problèmes auxquels sont confrontés les élus locaux.

Enfin, l'application de l'article 40 de notre règlement a été fatale à plusieurs de nos amendements ; or il me semble que défendre le droit à la différenciation s'accommode mal d'une lecture trop restrictive de ce que peut être la création d'une charge.

Parce qu'il est très attaché à une montagne vivante, le groupe Droite républicaine soutiendra bien évidemment cette initiative.

Mme Marie Pochon (EcoS). Elle a cette petite magie, la montagne, de révéler le plus grand des courages, la détermination des hommes et des femmes que nous sommes, mais également nos fragilités, le vertige de la solitude face aux éléments, notre petitesse aussi. En haut des cimes, on se rend compte que la neige, le ciel et l'or ont la même valeur, dit-on. Notre petitesse. Notre petitesse face à l'émiettement de nos paysages, à la vie sauvage, là aussi menacée, aux jeunes qui s'en vont à la ville, aux services publics qui s'éloignent, à l'eau qui manque, aux éboulements qui bloquent nos routes, à l'accès aux soins qui s'érode, aux filières d'agriculture de montagne qui peinent à valoriser leurs savoir-faire, aux écoles qui ferment leurs classes. Notre petitesse face au dérèglement climatique, qui y est plus rapide qu'ailleurs : la ligne d'enneigement remonte et les glaciers reculent. Notre petitesse pour protéger et faire vivre nos territoires de montagne dans les années à venir face à tous ces bouleversements.

Le défi est vertigineux. On aurait donc attendu un texte ambitieux et courageux, qui reconnaisse la fragilité de ces territoires. Un équilibre certes compliqué à trouver, mais la montagne, notre bien commun, le mérite. Alors ce texte insiste sur l'accès aux soins, sur l'école républicaine, sur les filières de montagne, et nous soutenons tout cela. Oui, nous devons toujours nous battre pour la République, laquelle doit être défendue de manière identique dans chacun de nos villages, même quand il y a un peu plus de virages sur la route. C'est ce que nous ferons à vos côtés.

Mais il y a un « mais ». La gestion de l'eau est remise en cause et les règles d'urbanisme issues de la loi « montagne 1 » sont fragilisées, alors qu'il faudrait plus d'agents de terrain pour arbitrer des situations liées à l'application de la loi plutôt que de détricoter celle-ci. Nous constatons toutes et tous une tension croissante sur l'eau dans nos territoires de montagne du fait de sa raréfaction. Le texte fait particulièrement fausse route sur cet aspect, car il tend plus à accompagner l'augmentation des usages qu'à organiser leur sobriété et leur hiérarchisation, en particulier en matière de stockage et de soutien implicite à un modèle touristique dépendant de l'enneigement artificiel. Il faudrait au contraire tout faire pour développer la montagne de quatre saisons. En voulant placer les usages récréatifs au même niveau que les besoins essentiels, vous faites fausse route et vous accentuez encore plus la pression et les conflits d'usage.

Je regrette qu'un nombre très élevé de nos amendements aient été déclarés irrecevables : même une demande de rapport sur la montagne de quatre saisons et l'adaptation de nos stations a subi ce couperet. Parce que nous aimons nos montagnes, ce texte devra, pour que nous le soutenions, prendre en compte l'évolution du modèle touristique, la bonne gestion et le partage de l'eau, la protection des écosystèmes les plus vulnérables comme les glaciers et les milieux périglaciaires, la préservation de nos forêts, la réhabilitation du bâti existant, la mobilisation des logements vacants et le renforcement de la démocratie environnementale. Parce que nous aimons nos montagnes, il faudra élever son ambition pour l'école de la République, pour l'accès aux soins, pour le tourisme de demain, pour le maintien de nos services publics, pour nos filières locales.

Non, la montagne ne peut se satisfaire de belles intentions et, oui, des proclamations sans moyens en sont. Pour ces raisons, nous avons déposé des amendements. Nous espérons avoir un débat digne, digne de l'humilité dont nous devrions faire preuve face au grand bouleversement de ce monde et de nos chères montagnes.

M. Hubert Ott (Dem). La montagne est un espace singulier, un territoire où la nature et l'activité humaine ont appris, au fil des siècles, à cohabiter et à s'équilibrer. La France a cette chance rare d'être un pays de montagnes multiples : Alpes, Pyrénées, Massif central, Jura, Corse et Vosges. Cette diversité géographique a façonné nos paysages, notre culture et une agriculture unique. En montagne, on produit avec le relief, le climat et les saisons. Ces contraintes font la force de cette agriculture, qui nous offre des produits de haute qualité, à forte typicité, porteurs

d'appellations, de savoir-faire et d'une véritable valeur ajoutée territoriale. Sans cette agriculture de montagne, il n'y aurait pas cette gastronomie française qui participe au rayonnement de notre pays. La montagne demeure aussi un espace d'authenticité. Là où la mondialisation tend à uniformiser, elle conserve une identité forte et une capacité à résister à la banalisation des modes de production et des paysages.

Mais la montagne se trouve en première ligne face au changement climatique. L'évolution de l'enneigement, la transformation des forêts, l'accroissement des risques naturels, la pression sur la ressource en eau créent des bouleversements qu'elle observe et vit avant beaucoup d'autres territoires. C'est pourquoi la loi « montagne 1 » avait posé un principe fondateur, celui du droit à la différence. L'égalité républicaine ne commande pas d'appliquer partout les mêmes règles, mais au contraire d'adapter les politiques publiques à des réalités locales parfois très contrastées. La sauvegarde d'une école, la garantie de l'accès aux soins, l'accompagnement des mobilités ou le soutien à l'agriculture et à la filière du bois représentent un effort particulier, mais il est le prix du maintien d'une population vivante dans ces territoires. Je veux à cet égard saluer le travail constant de l'Anem, dont les réflexions ont nourri ce texte, ainsi que l'engagement de nombreux élus locaux. Penser l'avenir de la montagne ne peut pas se faire depuis la plaine. Il se construira avec celles et ceux qui y vivent.

Le groupe Les Démocrates soutient cette proposition de loi, étape nécessaire pour accompagner les habitants des massifs, préserver l'équilibre précieux entre la nature et l'activité humaine, préparer l'avenir de nos montagnes et, finalement, l'avenir de la France, car notre pays est fort de ses montagnes et n'a pas de destin indépendamment d'elles.

M. Xavier Roseren (HOR). Ayant collaboré avec le rapporteur Jean-Pierre Vigier et l'Anem, je soutiens, au nom du groupe Horizons & indépendants, cette proposition de loi. Nous assumons le choix d'un texte court et ciblé afin de garantir son adoption. Si la montagne soulève des enjeux économiques, environnementaux et démographiques considérables qui dépassent largement le cadre de cette proposition de loi, celle-ci n'a pas vocation à tout régler : elle ouvre un chemin et pose des jalons essentiels, mais d'autres chantiers législatifs devront être lancés pour traiter l'ensemble des spécificités de la montagne.

Ce texte est nécessaire car la montagne n'est pas un territoire comme les autres. L'altitude, la pente, l'enclavement et la rudesse du climat imposent des contraintes réelles qui rendent les politiques publiques conçues pour la plaine inopérantes. Il donne enfin une traduction effective au droit à la différenciation, reconnu depuis la loi de 1985 et conforté dans celle de 2016, pour les 7 millions d'habitants permanents de nos territoires. En montagne, fermer une école ou un service de santé n'est pas un ajustement administratif, mais une rupture de vie : quand le médecin le plus proche est à quarante minutes de route et que l'école de remplacement impose une heure de trajet sur des routes difficiles, c'est toute l'organisation des familles qui bascule. L'éloignement n'est pas un inconvénient

que l'on accepte, c'est une inégalité subie. C'est pourquoi la proposition de loi impose un temps maximal de trajet pour accéder aux soins et adapte les critères de fermeture de classe aux réalités montagnardes. Au-delà des services publics, il s'agit de protéger l'économie locale : sans abattoirs ni ateliers de transformation de proximité, c'est toute une agriculture de qualité qui est fragilisée.

Le texte adapte les services essentiels liés à l'éducation, à la santé et à la gouvernance intercommunale aux réalités de la montagne et il reconnaît que celle-ci apporte à la nation l'eau, l'alimentation, l'énergie et la biodiversité. Signé par plus de 120 parlementaires de tous bords politiques, il représente une force transpartisane, qui dit quelque chose d'essentiel : quand il s'agit de la montagne, les clivages devraient s'effacer devant l'évidence des besoins. Notre groupe s'inscrit pleinement dans cette démarche.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. La majorité d'entre vous soutiennent le texte. J'ai oublié, dans ma présentation, de remercier l'exécutif de l'Anem : nous sommes trois, avec la secrétaire générale Frédérique Espagnac, sénatrice, et le vice-président Xavier Roseren, et nous agissons de manière collective.

La proposition de loi est le fruit d'un travail collaboratif d'un an avec l'ensemble des élus de montagne, de l'Anem, de nos partenaires et des collectivités locales. Elle n'efface pas les deux lois de 1985 et de 2016. Celle de 1985 pose un acte fondateur en reconnaissant le droit à la différenciation ; celle de 2016 adapte les politiques publiques à la spécificité du territoire. Ce texte se veut le troisième acte, celui de l'adaptation du cadre législatif au réchauffement climatique et aux changements des modes de vie des montagnards et des touristes.

Nous allons examiner les propositions contenues dans vos amendements dans un esprit de collaboration et d'écoute.

M. Gérard Leseul, président. Nous en venons aux questions des autres députés.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Je n'ai rien à redire à l'excellent propos de ma collègue Marie Pochon.

Deux de mes amendements ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution. Cette décision me semble infondée, puisque s'ils ouvraient de nouvelles possibilités pour les collectivités locales, il ne s'agissait que de facultés et en aucun cas d'obligations. Aucune nouvelle dépense n'était imposée. Les collectivités auraient pu créer des sociétés d'économie mixte (SEM) pour la rénovation énergétique des bâtiments et maintenir plus de chemins ouverts. Il est tout à fait anormal que ces deux amendements aient été frappés d'irrecevabilité, donc j'aimerais comprendre les motivations de cette décision. Le droit d'amendement des parlementaires doit être respecté : pour rester poli, on se moque de moi.

M. Vincent Rolland (DR). Je regrette également que certains amendements n'aient pas passé le cap de l'article 40, notamment celui qui portait sur les pisteurs secouristes. La loi « montagne 2 » contient des dispositions sur cette activité dont je proposais de définir clairement la mission. Je souhaitais également que le maire les reconnaisse comme personnels qualifiés, car leur rôle est essentiel dans les domaines skiables. Je ne comprends pas que le troisième acte de la loi « montagne » ne puisse pas faire évoluer ce dispositif. C'est assez regrettable.

Mme Anne-Cécile Violland (HOR). Je ne vais pas être très originale, car je déplore également le refus d'amendements qui me semblaient avoir du sens dans le cadre de cette loi d'aménagement du territoire. Je pense à la réhabilitation des bâtiments patrimoniaux : à Morzine et Avoriaz, nous devons absolument refaire les façades, mais nous sommes contraints par les normes et la réglementation sur la protection contre les incendies. Les façades, faites de tavaillons en bois, forment un patrimoine extraordinaire qu'il n'est pas possible de restaurer. Je vous remercie, monsieur le rapporteur, d'avoir soutenu ces amendements qui allaient dans le bon sens. Nous trouverons une autre solution pour faire évoluer le cadre juridique en la matière.

M. Alexis Jolly (RN). Certains amendements du groupe Rassemblement national ont également été écartés. La proposition de loi est présentée comme transpartisane, mais elle ne l'est pas tout à fait : la gauche a exclu ses alliés de La France insoumise, ce dont nous vous remercions, mais également notre groupe. Là encore, nous vous en remercions.

M. Jean-François Coulomme (LFI-NFP). Vous vous faites l'idée que vous voulez sur les positions que nous allons adopter sur chaque article. Le groupe La France insoumise a une vision critique de ce texte. Député de la Savoie et natif des Pyrénées, je déplore qu'aucune disposition ne porte sur l'immobilier, sujet pourtant essentiel en montagne. L'habitat destiné au tourisme est vieillissant : ce parc de plusieurs dizaines de milliers d'appartements doit être adapté au changement climatique car les bâtiments sont très mal isolés. Les auteurs du texte auraient dû avoir l'ambition de prendre des mesures déterminées pour l'isolation de ces édifices. Un tel programme aurait créé une activité économique considérable, donc nous en regrettons l'absence dans le texte.

Mme Marie-Noëlle Battistel (SOC). Nous avons aussi contribué à l'élaboration de ce texte. La montagne est un atout stratégique pour notre pays, mais j'ai l'habitude de dire qu'elle ne doit être ni une réserve d'Indiens ni une zone de non-droit. C'est en ce sens que nous avons proposé des amendements, mais, à mon étonnement, l'appréciation de l'article 40 a conduit à les écarter. Nous devons soulever ce sujet collectivement, parce que certains d'entre eux ne créaient aucune charge pour les finances publiques. Ainsi, nous avons proposé une nouvelle rédaction de l'article 4 visant à hiérarchiser les usages de l'eau et à recueillir systématiquement l'avis des commissions locales de l'eau. Nous souhaitons également modifier la répartition de taxes existantes pour financer les CLE, car ces

parlements de l'eau à l'échelle locale doivent jouer un rôle de plus en plus important.

M. Gérard Leseul, président. Pour votre bonne information, seize amendements ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40. Pour l'application de l'article 40, c'est la commission des finances, dont nous suivons les avis. Nous ferons part de vos critiques auprès d'elle et je vous invite à le faire également. Ces amendements ont été déclarés irrecevables soit parce qu'ils constituaient une charge, soit parce qu'ils augmentaient une dépense publique qu'il n'était pas possible de gager, soit parce qu'ils prévoyaient le lancement d'une expérimentation non conforme aux critères ou parce qu'ils affectaient une imposition de toute nature, type taxe Gemapi, aux CLE, alors que la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) réserve cela aux projets de loi de finances.

Quinze amendements ont été considérés comme des cavaliers législatifs au titre de l'article 45 de la Constitution, car ils n'avaient pas de lien direct ou indirect avec le contenu divers mais très ciblé des articles de la proposition de loi. Un lien avec la montagne de manière globale ne suffit pas à rendre ces amendements recevables. Je le dis d'autant plus facilement que ce n'est pas moi qui ai pris ces décisions d'irrecevabilité.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Je n'ai pas d'influence, comme tout le monde le sait, sur l'application des articles 40 et 45.

Nous savons qu'il faut réhabiliter nos logements. Pour cela, le gouvernement doit élaborer un programme national solidement financé. Il s'agit d'un vrai sujet, qui doit faire l'objet d'une loi dédiée. Un projet de loi de dédié sera bientôt présenté par le gouvernement. Là encore, nous devons adopter une approche transpartisane pour élaborer un projet de loi qui vise à aider et à accompagner la réhabilitation des logements dans les territoires de montagne. Sur le fond, je suis totalement d'accord avec les propos qui ont été tenus, mais nous ne pouvions pas intégrer ce volet dans cette proposition de loi.

Article 1^{er} : *Adapter la carte scolaire aux spécificités des territoires*

*La commission **adopte** successivement les amendements CD82, rédactionnel, et CD83, de précision, de M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur.*

Amendement CD84 de M. Jean-Pierre Vigier

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Plutôt que de demander à l'État d'informer les collectivités territoriales sur les prévisions de gestion des postes, nous souhaitons que cette information porte sur les conséquences possibles des variations des effectifs scolaires pour les ouvertures et les fermetures de classes. Les postes englobent les enseignants titulaires, mais également les remplaçants et les personnels administratifs, donc il est préférable de connaître les prévisions d'ouvertures et de fermetures de classes.

La commission adopte l'amendement.

Amendement CD85 de M. Jean-Pierre Vigier

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. L'amendement vise à ce que l'information donnée par l'État aux collectivités territoriales porte sur une période de trois à cinq ans et non simplement de trois ans.

Mme Marie Pochon (EcoS). Nous ne sommes pas opposés à l'horizon de cinq ans, mais celui-ci ne correspond pas à l'objectif d'une période triennale, fixé à l'échelle nationale. Pourquoi cette évolution ?

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Elle offre au dialogue entre l'État et les élus une perspective de plus long terme sur les variations des effectifs et leurs conséquences sur les ouvertures et les fermetures de classes. Dans une petite commune, l'arrivée d'une famille de trois enfants peut faire franchir un seuil pour l'ouverture ou le maintien d'une classe. Le changement que nous proposons ne mange pas de pain.

Mme Sylvie Ferrer (LFI-NFP). En 2023, la première ministre de l'époque, Élisabeth Borne, s'était engagée à donner aux élus locaux une visibilité pluriannuelle, mais cette promesse n'a jamais été tenue. Dans mon département, dix classes ont été fermées ; les élus ont déployé des politiques de logement dans leur commune pour attirer des familles et ont été mis devant le fait accompli. Tenir l'engagement d'une visibilité à trois ans serait déjà une bonne chose avant de songer à adopter une perspective de cinq ans.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. On insère cette disposition dans le texte pour rappeler cet engagement et contraindre l'État à le respecter. Les élus et l'État, en la personne du directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN), doivent mener un travail collaboratif sur les ouvertures et les fermetures de classes en tenant compte des spécificités des territoires. Passer de trois à cinq ans donnera aux élus une perspective plus longue sur les évolutions des effectifs : je ne vois pas en quoi cette mesure pourrait poser problème.

M. Gérard Leseul, président. Cette disposition concerne toutes les collectivités locales, pas uniquement celles situées en montagne.

Mme Marie Pochon (EcoS). Nous sommes tous favorables à l'élargissement de l'horizon de prévision de trois à cinq ans, mais cette mesure nous étonne puisque la programmation à trois ans ne fonctionne pas dans des territoires comme la Drôme, où nous sommes en général informés six mois, quand ce n'est pas trois mois, avant la fermeture d'une classe. Si l'amendement venait à s'appliquer dans l'ensemble des collectivités, nous nous en féliciterions, mais il faudra des moyens et la volonté des DASEN de suivre cette orientation. À ce stade, je reste circonspecte.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Certains départements bénéficient déjà d'une perspective sur cinq ans.

La commission adopte l'amendement.

Amendement CD86 de M. Jean-Pierre Vigier

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Nous préférons que ce soient les Dasen plutôt que les conseils départementaux de l'éducation nationale (CDEN) qui engagent la concertation avec les collectivités territoriales concernées par la scolarisation des élèves dans le premier degré. Nous constatons que les discussions sur les seuils d'ouverture et de fermeture des classes se nouent avec le Dasen, réalité que l'amendement vise à traduire dans la loi.

Mme Marie Pochon (EcoS). Nous sommes opposés à l'amendement, car l'instance collégiale du CDEN associe les élus locaux, les représentants de l'éducation nationale, les parents d'élèves, les associations et des personnalités qualifiées comme les parlementaires. Recentrer l'ensemble de la concertation autour de l'éducation nationale et du Dasen obéit à une logique verticale et administrative qui ne nous semble pas opportune, à l'heure où nous avons besoin d'échanger ensemble sur l'avenir de notre école.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Votre remarque est pertinente, mais l'alinéa porte sur la personne qui engage la concertation avec les collectivités territoriales. La discussion se noue ensuite, mais c'est le Dasen qui prend l'initiative de la concertation avec l'ensemble des parties prenantes et des partenaires.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte successivement les amendements CD87, rédactionnel, CD88 et CD89, de précision, ainsi que les amendements CD90 et CD91, rédactionnels, de M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur.

Amendement CD16 de M. Christophe Naegelen

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Cet amendement de bon sens vise à ce que l'État et le Dasen accordent une attention particulière à toute fermeture de classe qui interviendrait dans une école qui n'en contient qu'une, y compris si l'établissement fait partie d'un RPI (regroupement pédagogique intercommunal). L'école, c'est la vie dans nos communes, notamment en montagne. Et quand la classe unique d'une école ferme, c'est tout le RPI qui se trouve en difficulté.

M. Vincent Descoeur (DR). J'avais déposé un amendement visant à ce que la fermeture de l'un des sites d'un regroupement pédagogique soit soumise à un avis préalable du conseil municipal – par assimilation aux règles prévues pour une fermeture d'école. En effet, une telle décision est considérée comme une simple fermeture de classe, alors qu'elle met en péril l'ensemble du RPI. Cet amendement a été déclaré irrecevable au titre de l'article 40 alors qu'il ne portait que sur

l'affectation des enseignants. Les arbitrages ont lieu dans le cadre d'une enveloppe départementale fermée : les postes sont déjà financés et il n'y aurait donc pas de création de charge.

À défaut de dépenser de l'argent que nous n'avons pas, nous essayons de trouver des solutions pour reconnaître la spécificité des territoires de montagne. C'est un comble d'identifier, de manière pointilleuse et, en l'occurrence, déplacée, une charge qui n'en est pas une. J'y insiste : privilégier une école revient, pour un inspecteur d'académie, à arbitrer entre plusieurs solutions et non à créer des postes. C'est une illustration parfaite de la contrariété qui s'est emparée de plusieurs d'entre nous ce matin.

M. Gérard Leseul, président. J'ai bien compris votre contrariété et vous invite à redéposer votre amendement pour l'examen du texte en séance et à saisir la commission des finances à cet effet.

M. Vincent Descoeur (DR). Je compte sur l'appui de la présidence de notre commission.

M. Gérard Leseul, président. Ce sera fait.

Mme Sylvie Ferrer (LFI-NFP). Les RPI étaient censés sanctuariser les écoles en zones rurales, mais il n'en est rien. Cette année, avec l'adoption du budget par 49.3, il y aura 4 000 postes d'enseignants en moins, ce qui, dans mon département, se matérialisera par la fermeture de deux écoles qui étaient pourtant les seules de leurs communes.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. C'est tout l'objet de l'amendement que d'y remédier.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'article 1^{er} modifié.

Article 2 : *Renforcer la représentation de la montagne dans la gouvernance sanitaire et garantir l'accès aux soins d'urgence*

Amendement CD28 de Mme Sylvie Ferrer

Mme Sylvie Ferrer (LFI-NFP). Les inégalités femmes-hommes existent partout, mais sont plus importantes encore dans les territoires ruraux. Certaines habitantes des communes rurales renoncent à des consultations préventives, par exemple pour le cancer du sein, pour des questions de mobilité ou en raison des délais. Certaines patientes renoncent également aux soins gynécologiques, certains territoires ruraux étant totalement dépourvus de sages-femmes. Il est donc urgent de prendre en compte cette spécificité, documentée dans plusieurs rapports, dont celui publié en 2021 par la délégation aux droits des femmes du Sénat et intitulé « Femmes et ruralité : en finir avec les zones blanches de l'égalité ».

Mme Marie-Noëlle Battistel (SOC). Cet amendement est effectivement important, mais pour qu'il s'insère au mieux dans le texte, je préciserais qu'il porte également sur les territoires de montagne, leur réalité étant d'ailleurs plus diverse que celle des zones rurales.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. L'article 2 prévoit la désignation, par les comités de massif, d'un représentant au sein des conseils d'administration des ARS (agences régionales de santé), en vue de la définition des projets régionaux de santé. En outre, mon amendement CD92, que nous examinerons juste après, vise à mettre un terme à l'expérimentation lancée en 2016 dans ce domaine.

L'enjeu que vous évoquez est important, mais il reviendra à ces représentants des territoires de montagne de définir les thématiques devant être défendues, parmi lesquelles l'éloignement des centres de soin. Si nous inscrivons l'enjeu des inégalités femmes-hommes, pourquoi ne pas en ajouter d'autres ?

M. Jean-François Coulomme (LFI-NFP). Je confirme qu'il s'agit pour nous d'une question très importante car, en plus de leurs spécificités, les territoires de montagne rencontrent toutes les difficultés que connaissent les zones rurales. En Savoie, ces vingt dernières années, des centres gynécologiques et obstétriques ont été fermés à Moûtiers, à Saint-Jean-de-Maurienne, à Bourg-Saint-Maurice. Plus généralement, les centres dédiés aux soins des femmes s'éloignent de plus en plus des patientes, ce qui est très préoccupant.

Je note d'ailleurs que ce phénomène ne va pas dans le sens d'un réarmement démographique. Nous n'adhérons absolument pas à cette notion, mais il est bien dissuasif de vivre au fin fond d'une vallée éloignée de tous les services de santé.

Vous suggérez, monsieur le rapporteur, que d'autres instances participent à la définition des structures de soin adaptées. Vous seriez donc inspiré de déposer un amendement en ce sens pour l'examen du texte en séance.

Mme Marie Pochon (EcoS). Je soutiens cet amendement et rappelle que les inégalités femmes-hommes se sont aggravées dans les territoires ruraux, à plus forte raison en montagne. N'oublions pas que 50 % des féminicides y sont commis, alors que seul un tiers de la population – donc des femmes – y vit. Ce chiffre est absolument vertigineux.

Mon département, par exemple, a choisi de fermer sept centres de santé sexuelle, notamment dans les territoires ruraux, comme à Nyons ou à Die, et de couper certains financements destinés au planning familial, où se rendent les femmes de tous âges, les enfants et même les hommes.

Je me félicite donc de cet amendement, même si je m'étonne qu'il ait été jugé recevable, étant donné qu'il n'a pas de véritable lien avec la montagne. J'espère, monsieur le président, qu'il bénéficiera de la même mansuétude lors de l'examen du texte en séance.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Cette question étant importante, je pense que nous pouvons trouver un compromis pour l'examen du texte en séance. Plutôt que de dire que le représentant des territoires de montagne « veillera notamment à promouvoir la réduction des inégalités », je suggère d'écrire que cette tâche reviendra au projet régional de santé dans son ensemble. Dans cette attente, je demande le retrait de l'amendement, faute de quoi mon avis sera défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CD92 de M. Jean-Pierre Vigier

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Cet amendement très important vise à abroger l'expérimentation prévue par l'article 23 de la loi « montagne 2 », dont le bilan n'est pas du tout convaincant, et, en remplacement, à affirmer directement que le projet régional de santé « s'attache à garantir » l'accès aux soins des habitants des zones de montagne, « dans des délais raisonnables ». Il s'agirait d'une avancée considérable en matière de santé.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CD93 de M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur.

La commission adopte l'article 2 modifié.

Article 3 : *Créer une commission spécifique à la montagne dans les intercommunalités partiellement constituées de communes de montagne*

Amendement CD94 de M. Jean-Pierre Vigier et sous-amendement CD102 de Mme Marie Pochon

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Depuis la loi Notre de 2015 (loi portant nouvelle organisation territoriale de la République) et la création des grands EPCI, les communes et territoires de montagne peinent à s'y faire entendre. En conséquence, je propose de créer, dans les EPCI comprenant au moins une commune de montagne, et même si un pacte de gouvernance n'a pas été passé, des commissions dédiées à la montagne et composées en particulier des élus des communes de montagne membres du conseil de l'EPCI. Et comme la version initiale de cet article était imprécise, le présent amendement exclut explicitement du dispositif les EPCI uniquement constitués de communes de plaine.

Mme Marie Pochon (EcoS). Favorables à cette réécriture de l'article 3, nous proposons, par ce sous-amendement, de préciser les questions qui pourront être examinées dans le cadre de ces commissions relatives à la montagne car, en l'état, la rédaction ne fait pas mention des enjeux environnementaux, climatiques ou agricoles, pourtant centraux dans ces territoires. Dit autrement, nous souhaitons orienter explicitement les travaux de ces commissions vers la préservation des

écosystèmes montagnards, la transition climatique, le développement des pratiques agricoles durables et la protection de la ressource en eau.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. En toute logique, il devrait revenir aux membres de ces commissions de définir les thématiques abordées, mais dans la mesure où il s'agit effectivement de questions importantes en montagne et que vous utilisez l'adverbe « notamment », qui indique que d'autres enjeux pourront être traités, je m'en remettrai à la sagesse de la commission sur ce sous-amendement.

M. Denis Fégné (SOC). Chaque EPCI étant investi de compétences obligatoires, optionnelles et facultatives, il leur revient effectivement de décider des thématiques traitées.

*La commission **adopte** successivement le sous-amendement et l'amendement **sous-amendé**.*

*En conséquence, l'article 3 est **ainsi rédigé** et les amendements CD95 de M. Jean-Pierre Vigier et CD30 de Mme Sylvie Ferrer **tombent**.*

Article 4 : *Favoriser un usage partagé et un stockage équilibré de la ressource en eau dans les zones de montagne*

Amendements de suppression CD31 de Mme Sylvie Ferrer et CD54 de Mme Marie Pochon

Mme Sylvie Ferrer (LFI-NFP). En orientant la politique de l'eau vers le développement d'infrastructures de stockage, l'article 4 contribue à artificialiser davantage son cycle, sans traiter les causes structurelles de la raréfaction de la ressource. Plusieurs travaux scientifiques, parmi lesquels ceux de l'Inrae (Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement), montrent pourtant que les dispositifs de stockage ne constituent pas une réponse suffisante aux épisodes de sécheresse et qu'ils peuvent fragiliser les écosystèmes aquatiques, notamment lorsqu'ils sont implantés dans des zones humides ou sur des cours d'eau sensibles.

Par ailleurs, si l'article exclut le pompage des nappes inertielles, il laisse subsister la possibilité de prélever d'autres nappes et ressources, entretenant ainsi une ambiguïté sur la protection effective des eaux souterraines.

Enfin, il n'est prévu aucune hiérarchisation des usages en cas de tension sur la ressource, alors même que les conflits d'usage s'intensifient déjà dans de nombreux territoires. Sont mis sur un même plan les besoins essentiels, comme la consommation d'eau potable, et les usages économiques ou récréatifs.

S'inscrivant dans une logique de protection du cycle de l'eau comme bien commun, de sobriété des usages et d'adaptation au dérèglement climatique, les députés du groupe La France insoumise considèrent que cet article constitue une

réponse inadaptée et potentiellement aggravante aux défis hydriques des territoires de montagne. Nous proposons donc sa suppression.

Mme Marie Pochon (EcoS). En effet cet article, qui modifie les objectifs de la loi « montagne 1 » de 1985 afin de promouvoir un usage partagé et le stockage de la ressource en eau, intègre explicitement les loisirs de neige parmi les usages à soutenir, légitimant ainsi le recours à l'eau pour la fabrication de la neige artificielle et le développement des retenues. Dans un contexte de raréfaction de la ressource, l'article ne prévoit aucune exigence préalable de sobriété et place les usages récréatifs au même niveau que les besoins essentiels, comme la consommation d'eau potable ou l'abreuvement des cheptels. Ces dispositions risquent donc d'accentuer la pression sur la ressource et les conflits d'usage. Elles ne feraient que gérer la pénurie, sans s'attaquer aux pressions qui l'aggravent. Nous souhaitons donc également la suppression de l'article.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Vous vous doutez bien que, sur cette question, nous ne serons pas d'accord.

En préambule, je rappelle que, la semaine dernière, lors de l'examen pour avis du projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles, notre commission a adopté un amendement de Vincent Descoeur allant dans le même sens que cet article.

Je précise le dispositif ici prévu, tous les mots étant importants. Si la quantité d'eau qui tombe au cours d'une année est inchangée, sa répartition, elle, a évolué : les volumes sont désormais particulièrement importants au printemps et à l'automne. En conséquence, nous proposons l'établissement d'un maillage de retenues collinaires, en excluant le pompage des nappes ou la construction de mégabassines. Ces ouvrages ne seraient installés ni dans les zones humides ni dans les zones tampons – la précision est d'importance –, permettraient de capter l'eau lorsqu'elle est disponible pour la restituer quand on en a besoin, et seraient multi-usages.

Pour prendre un exemple, avec le réchauffement climatique, tout le monde est concerné par les incendies. Chez moi – mais je suis sûr que vous avez tous des cas en tête –, s'il n'y avait pas eu une retenue collinaire pour permettre aux pompiers d'agir rapidement, un incendie n'aurait pas brûlé 70 mais 100 hectares, ainsi que les villages alentour.

Sachez enfin que je donnerai un avis favorable à l'amendement CD66 de M. Bonnet, qui vise à préciser que les retenues collinaires ont aussi pour finalité la préservation de la biodiversité et des milieux naturels, ainsi qu'à l'amendement CD75 de Mme Battistel, qui tend à soumettre la création de ces retenues à l'avis des CLE, les commissions locales de l'eau. Je rappelle que ces dernières sont composées d'élus des territoires de montagne, qui connaissent parfaitement la spécificité de leur environnement, et de représentants des administrations. Cette disposition représentera donc un élément supplémentaire en

vue d'assurer une gestion équilibrée – je dis bien équilibrée – de la ressource en eau. Certes, il n'y a pas de hiérarchie, mais les différents usages sont néanmoins listés.

Mme Marie-Noëlle Battistel (SOC). D'abord, je signale que j'avais déposé un amendement de réécriture de cet article 4 qui répondait en partie aux observations de Marie Pochon sur la hiérarchisation des usages. Il a été jugé irrecevable au titre de l'article 40 alors qu'il ne créait pas de charge, mais je ne désespère pas de le présenter en séance.

S'agissant de la gouvernance et de l'exercice de la démocratie locale au travers des CLE, dont le rôle a été rappelé par M. le rapporteur, je précise que parmi leurs membres, il n'y a pas uniquement des élus ou des agriculteurs favorables aux retenues d'eau. Y siègent aussi des représentants d'associations environnementales, comme France nature environnement, de l'OFB (Office français de la biodiversité), des parcs nationaux et régionaux, etc. Un équilibre est ainsi assuré et il n'est pas si facile d'y faire adopter des aménagements.

J'estime à cet égard que les projets devraient systématiquement être votés par ces organes ou, quand il n'en existe pas – mais il devrait y en avoir partout –, par les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB).

M. Fabrice Brun (DR). Les zones de montagne sont particulièrement exposées aux effets du dérèglement climatique et le rapporteur a raison de faire le lien entre son texte et le projet de loi d'urgence agricole. Il est nécessaire de stocker l'eau l'hiver pour l'utiliser l'été. C'est l'intérêt stratégique des retenues collinaires, qui doivent s'accompagner d'une sobriété des usages, ainsi que de la protection et de la valorisation des zones humides.

Cela étant, sobriété ne signifie pas décroissance. De fait, nous sommes favorables à la croissance durable de nos territoires ruraux et de montagne, ce qui passe donc par l'augmentation de nos capacités de stockage d'eau. Outre les retenues collinaires, rappelons l'accroissement des capacités de nos barrages ; nous connaissons tous l'intérêt stratégique de l'hydroélectricité.

Nous nous opposerons donc à ces amendements de suppression.

M. Jean-François Coulomme (LFI-NFP). Premièrement, il vaudrait mieux axer notre action sur la prévention que sur les seuls aspects curatifs – en l'espèce, les retenues collinaires. Ces dernières s'apparentent même à une supercherie dans la mesure où il n'en existe pratiquement aucune en montagne. Vous me démontrerez peut-être le contraire, car je vous vois me regarder avec étonnement, mais, en réalité, il s'agit essentiellement de bassins de pompage.

Or dans quoi pompe-t-on en montagne ? Dans les nappes phréatiques peu profondes, mais aussi dans les nappes profondes, où le cycle de l'eau n'est pas du tout le même puisque la reconstitution des stocks d'eau s'étale sur plusieurs centaines, voire plusieurs milliers d'années. Ce phénomène se vérifie en Savoie, où

le percement du tunnel de base du Fréjus entraîne des pertes considérables d'eau très ancienne, ce qui contribue évidemment à l'assèchement des territoires.

Par ailleurs, on croit rêver, mais l'article prévoit l'allocation de cette eau à l'industrie ! Or, si nous cherchons à préserver les espaces de montagne, ce n'est pas pour y installer les industries que l'on trouve en plaine, ni d'ailleurs des cultures vivrières comme le maïs, qui demandent une irrigation intensive.

Il nous faut aller vers la sobriété et le partage raisonné. C'est la raison pour laquelle nous sommes résolument contre cet article 4, qui ne définit pas suffisamment l'intention du législateur.

Mme Anne-Cécile Violland (HOR). Je m'oppose à la suppression de l'article 4 car tous les travaux réalisés dans ce domaine – en particulier l'excellent rapport d'information sur l'adaptation de la politique de l'eau au défi climatique de Vincent Descoeur – soulignent la nécessité de réaliser des stockages d'eau. Par ailleurs, le qualificatif de récréatif me dérange car il masque l'aspect économique des loisirs de montagne. Il faut arrêter d'opposer l'économie à l'écologie !

Mme Marie Pochon (EcoS). Pour parvenir à la gestion équilibrée de l'eau qui semble être l'objectif du rapporteur, il convient, d'abord, de hiérarchiser les usages – on ne peut pas mettre sur le même plan l'eau potable et la fabrication de neige artificielle, pour laquelle on utilise chaque année un volume équivalent à celui de la consommation d'une ville comme Grenoble –, et ensuite de faire de la sobriété, ou des pratiques de sobriété, une condition de la création de retenues collinaires, auxquelles nous ne sommes pas opposés. Dans la vallée de la Drôme, où se trouve le premier Sage (schéma d'aménagement et de gestion des eaux) de France, la CLE a fixé de telles conditions pour favoriser une gestion durable de l'eau.

M. Sébastien Humbert (RN). Nous sommes évidemment contre les amendements de suppression, emblématiques de l'idéologie bête et méchante de la gauche et des écolos, qui s'inscrivent dans une logique de décroissance. Je suis, moi aussi, mal à l'aise avec l'emploi de l'adjectif « récréatives » pour qualifier les activités de ski. En tant qu'élu des Vosges, je me réjouis que des retenues d'eau aient été créées en moyenne montagne pour alimenter les enneigeurs. Les retenues collinaires multi-usages ne posent pas de problème : l'usage de la ressource doit être partagé, notamment pour permettre une activité économique suffisante. Privilégier la décroissance, c'est mettre la montagne sous cloche et y supprimer toute activité.

M. Vincent Descoeur (DR). L'irrégularité des précipitations et l'évolution de leur fréquence suffisent à justifier que l'on autorise, voire encourage, un stockage raisonnable. S'agissant des usages, l'abreuvement des animaux qui paissent dans les estives en est un très important. Quant à la production de neige de culture, elle ne doit pas être un tabou ; il est bon de la classer parmi les usages possibles, surtout à un moment où l'on s'interroge légitimement sur l'avenir des stations de moyenne montagne.

M. Xavier Roseren (HOR). Il faut évidemment s'opposer aux amendements de suppression et faire confiance aux élus de la montagne pour organiser le partage de la ressource. Un mot sur la neige de culture, qui n'a rien d'artificiel : ce n'est que de l'eau et de l'énergie. Certes, l'eau stockée s'évapore légèrement mais, une fois transformée en neige, elle réintègre le milieu naturel et n'est donc pas entièrement consommée.

La commission rejette les amendements.

Amendement CD32 de Mme Sylvie Ferrer

Mme Sylvie Ferrer (LFI-NFP). L'article 4 ne prévoit aucune hiérarchisation des usages en cas de tension sur la ressource. Or les conflits d'usage s'intensifient déjà dans de nombreux endroits, au point que les projets de territoire pour la gestion de l'eau, les PTGE, sont contestés et remis en cause. Nous proposons donc de faire de l'accès à l'eau potable, de la sécurité civile et de l'abreuvement des usages prioritaires et d'interdire le pompage des eaux souterraines dans les zones de montagne, où les nappes, de petite taille, dépendent fortement des précipitations et de l'enneigement. Or, selon les travaux du BRGM (Bureau de recherches géologiques et minières), la durée de celui-ci a diminué d'environ 25 % à 30 % depuis le début des années 1970.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Nous venons de débattre longuement de cette question. Avis défavorable.

M. Jean-François Coulomme (LFI-NFP). Je vous trouve bien expéditif ! de toute façon, nous prendrons le temps, n'en doutez pas, d'en discuter en séance publique.

On ne peut pas balayer d'un revers de main la question de l'accès à la ressource en eau et celle de la hiérarchisation de ses usages. Certaines CLE seront peut-être soucieuses de prolonger la saison de ski en recourant à de la neige artificielle quand d'autres privilégieront le maintien d'une activité pastorale. Qui tranchera ? Dès lors que l'on prend en compte la réalité de la raréfaction de la ressource, on ne peut pas faire l'impasse sur la hiérarchisation des usages, faute de quoi les conflits d'usage se multiplieront, avec le risque de se transformer en des conflits territoriaux qui peuvent aller très loin.

Enfin, il est faux d'affirmer, comme notre collègue Roseren, que l'eau qui s'évapore retombera au même endroit : ce n'est pas ainsi que fonctionne le cycle de l'eau.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CD81 de M. Philippe Schreck

Mme Manon Bouquin (RN). La loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne dispose que, dans les zones de

montagne, l'action de l'État doit « favoriser une politique d'usage partagé de la ressource en eau ». L'article 4 y ajoute la politique de stockage et les usages, dont il est dressé une sorte d'inventaire à la Prévert. Par cet amendement, nous proposons de supprimer la mention de ces usages de manière à ne pas prendre le risque d'en oublier certains, tel le soutien d'étiage, qui ne figure pas dans cette liste.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Nous venons d'en débattre : aucun usage n'est prioritaire. L'amendement me semble donc satisfait. Demande de retrait.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CD56 de Mme Marie Pochon

Mme Marie Pochon (EcoS). Cet amendement de repli vise à établir un ordre de priorité dans l'utilisation de la ressource en eau stockée dans les retenues collinaires multi-usages.

Les territoires de montagne se situent en première ligne du dérèglement climatique, qui y produit des effets plus rapides et plus intenses qu'ailleurs. Les conséquences de ce réchauffement sont profondes et cumulatives : la fonte des glaciers et le dégel du pergélisol fragilisent la stabilité des massifs, le cycle de l'eau est profondément perturbé, la biodiversité fortement affectée et les activités humaines, qu'il s'agisse de l'élevage ou du tourisme, sont directement touchées.

De fait, on constate un accroissement des tensions entre les différents usages. Il serait donc de bon sens d'accompagner le travail des élus et des décideurs locaux qui font parfois face à des acteurs très puissants qui défendent des intérêts particuliers. Pour cela, nous proposons d'arrêter l'ordre de priorité suivant : eau potable, sécurité civile, besoins agricoles essentiels, industrie et production d'électricité, tout en assurant la préservation du bon état des milieux aquatiques.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Je ne suis pas expéditif : nous avons discuté longuement de cette question la semaine dernière et à l'instant, lors de l'examen des amendements de suppression. Chacun a pu exprimer sa position. Nous ne sommes pas d'accord ; c'est la démocratie. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendements CD66 de M. Nicolas Bonnet et CD19 de M. Jean-François Coulomme (discussion commune)

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Nous proposons de compléter la liste des usages de l'eau qui figure à l'article 4 en y ajoutant le plus élémentaire d'entre eux, à savoir la préservation de la biodiversité et des milieux naturels. Si cette proposition de loi comprend un article sur l'eau, c'est que nous sommes conscients de la raréfaction de la ressource. Or, face à ce phénomène, nous n'avons pas d'autre choix que de discuter de la hiérarchisation des usages, qui s'imposera tôt ou tard. Qui peut comprendre, par exemple, que l'on privilégie l'embouteillage de l'eau minérale ou

la production de neige artificielle pour des activités récréatives plutôt que l'accès à l'eau potable ?

M. Jean-François Coulomme (LFI-NFP). Notre amendement a pour objet d'inscrire la préservation de la biodiversité, qui figure d'ailleurs dans l'exposé des motifs de la proposition de loi, parmi les objectifs de la politique d'usage partagé et de stockage. Il nous faut en effet prendre en compte le risque d'une privatisation des barrages hydroélectriques, dont les propriétaires détiendront, de fait, le pouvoir de décider les usages qui seront faits de l'eau relâchée en aval de ces retenues. Or il y a fort à parier que ceux-ci privilégieront des objectifs économiques plutôt que la préservation de la biodiversité des territoires montagnards.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Avis favorable à l'amendement CD66, qui vise à compléter la liste des usages sans établir d'ordre de priorité et qui est plus précis que l'amendement CD19.

M. Vincent Rolland (DR). La neige de culture produite par les opérateurs de remontées mécaniques n'a rien d'artificiel : ce n'est que de l'eau et de l'air. Ensuite, il faut arrêter de laisser penser que l'eau utilisée à cette fin est prioritaire sur l'eau potable. Les opérateurs touristiques ne sont pas idiots au point de croire qu'ils peuvent attirer des vacanciers dans des stations où ils n'auront pas accès à l'eau potable.

Quant à l'argument de M. Coulomme, Marie-Noëlle Battistel, auteure d'une proposition de loi visant à relancer les investissements dans le secteur de l'hydroélectricité que nous avons adoptée, serait plus à même que moi d'y répondre. De fait, ce texte sécurise suffisamment la situation des barrages pour que l'on exclue leur privatisation.

M. Jean-François Coulomme (LFI-NFP). On peut préférer parler de neige de culture plutôt que de neige artificielle. Il n'en demeure pas moins qu'il faut pour la produire non seulement de l'eau mais aussi de l'énergie et des canons à neige, dont la nature n'a pas besoin. Quant aux barrages hydroélectriques, qu'ils soient gérés en régie ou dans le cadre d'une délégation, leur sécurisation n'est pas aussi assurée que vous le prétendez : de nombreux documentaires montrent que le péril est réel – les syndicats du secteur le savent bien, du reste.

La commission adopte l'amendement CD66.

En conséquence, l'amendement CD19 tombe.

Amendements identiques CD18 de M. Jean-François Coulomme et CD55 de Mme Marie Pochon

Mme Sylvie Ferrer (LFI-NFP). L'amendement CD18 tend à supprimer la mention des « loisirs de neige » parmi les usages justifiant une politique de stockage de la ressource en eau. Il s'agit d'être cohérent : dans un contexte de raréfaction de la ressource en eau et d'accélération du changement climatique, particulièrement

marqué dans les massifs montagneux, où l'on constate une diminution de l'enneigement naturel et des débits d'étiage, cette ressource doit aller en priorité à des usages essentiels tels que l'accès à l'eau potable, la sécurité civile, l'agriculture ou l'abreuvement du bétail.

Mme Marie Pochon (EcoS). Alors que nos montagnes sont en première ligne face au dérèglement climatique et que l'eau se raréfie, les usages non essentiels ne peuvent pas être placés au même niveau que les besoins vitaux comme l'eau potable, l'abreuvement des cheptels ou la sécurité civile.

Le modèle touristique fondé sur l'enneigement artificiel dépend de retenues collinaires pouvant dépasser 100 000 mètres cubes qui provoquent une artificialisation des sols, des atteintes à la biodiversité, une modification des écoulements et la destruction de zones humides. Plusieurs rapports récents – notamment celui de la Cour des comptes en 2024 et celui du Haut Conseil pour le climat en 2025 – soulignent par ailleurs le caractère potentiellement maladaptatif des investissements dans la production de neige artificielle, en particulier dans les stations de basse et de moyenne altitude, qui peinent, du fait de ces surinvestissements, à s'adapter à la baisse de l'enneigement, comme l'illustre la démission du conseil municipal de Gresse-en-Vercors.

Placer les loisirs de neige, donc la production de neige artificielle, au même niveau que les besoins essentiels est incohérent et va à l'encontre de la sobriété attendue dans un contexte de changement climatique et de pression sur la ressource.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Avis défavorable.

M. Vincent Descoeur (DR). Le stockage de l'eau à des fins de production de neige de culture ne doit pas être tabou. Son interdiction aurait des conséquences économiques désastreuses.

La commission rejette les amendements.

Amendement CD20 de M. Jean-François Coulomme

M. Jean-François Coulomme (LFI-NFP). Dans un contexte de tension sur les ressources hydriques, l'eau stockée pour la production de neige artificielle, par exemple, pourrait manquer pour l'abreuvement des troupeaux. Par conséquent, si l'on veut maintenir la présence tout au long de l'année des différentes composantes de la population montagnarde, il faut hiérarchiser les usages de l'eau. Tel est l'objet de l'amendement.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission rejette l'amendement.

Amendement CD75 de Mme Marie-Noëlle Battistel

Mme Marie-Noëlle Battistel (SOC). Il s'agit de renforcer la cohérence, la légitimité et l'efficacité des politiques publiques relatives à l'usage partagé et au stockage de la ressource en eau dans les territoires de montagne en associant

systématiquement les commissions locales de l'eau à l'élaboration de ces politiques. Ces commissions, qui n'existent pas dans l'ensemble des territoires car elles ne sont, hélas, pas obligatoires, sont des instances de gouvernance territoriale reconnues qui réunissent l'ensemble des acteurs concernés : collectivités territoriales, usagers de l'eau, représentants de l'État, acteurs économiques et associations impliquées dans la gestion de l'eau.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Avis favorable. Ces commissions rassemblent l'ensemble des acteurs et sont, de ce fait, à même de juger de l'opportunité de créer une retenue collinaire multi-usage.

La commission adopte l'amendement.

Amendements identiques CD21 de M. Jean-François Coulomme et CD57 de Mme Marie Pochon

Mme Sylvie Ferrer (LFI-NFP). L'amendement CD21, de repli, vise à restreindre les conditions d'autorisation des projets de stockage d'eau en zone de montagne en introduisant un principe simple qui est de les conditionner à la mise en œuvre de mesures préalables pour réduire la consommation, comme le veut le bon sens. La raréfaction de l'eau doit d'abord conduire à des mesures de sobriété ; ensuite seulement, dans des cas précis, des projets de stockage peuvent être envisagés.

Mme Marie Pochon (EcoS). Dans un contexte marqué par la raréfaction de la ressource en eau, la rédaction de cet article pose une difficulté majeure : aucune exigence préalable de sobriété n'est prévue, ce qui risque d'accentuer la pression sur la ressource et d'accroître les conflits d'usage. Sans réduction préalable de la consommation, on risque d'entretenir une logique d'augmentation des usages et de reporter les tensions sur les milieux naturels. Nous proposons donc la séquence suivante : il faudra d'abord éviter, réduire puis, en dernier recours seulement, compenser ou stocker. Cela permettra de privilégier la sobriété hydrique, la restauration de zones humides, la désimperméabilisation des sols et des solutions fondées sur la nature avant la réalisation de toute nouvelle infrastructure.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission rejette les amendements.

Elle adopte l'article 4 modifié.

Article 5 : Accélérer le déploiement des infrastructures de recharge électrique rapide dans les zones de montagne

Amendement CD33 de Mme Sylvie Ferrer

Mme Sylvie Ferrer (LFI-NFP). Cet article s'attelle au développement de l'usage de la voiture électrique dans les zones de montagne au moyen de la multiplication des bornes de recharge. Or, comme l'a rappelé l'Agence internationale de l'énergie, un véhicule électrique nécessite en moyenne 2,2 fois

plus de métaux critiques qu'un véhicule thermique, ce qui accroît la pression sur les ressources naturelles, principalement en dehors de nos frontières et souvent d'une façon peu vertueuse. Une transition réellement écologique implique de réduire le nombre total de véhicules, leur taille et leur poids.

Notre amendement conditionne ainsi le développement des infrastructures de recharge électrique à une transformation structurelle des politiques de transport. Dans la rédaction actuelle, l'article 5 s'inscrit exclusivement dans une logique d'adaptation de l'infrastructure à la voiture individuelle électrique : il ne remet pas en cause le modèle de mobilité dominant en l'absence de transformation structurelle incluant le développement des transports publics de proximité, du ferroviaire et de solutions mutualisées, qui sont indispensables pour le désenclavement durable et la réduction effective des émissions de gaz à effet de serre. Enfin, je rappelle que l'acquisition de voitures électriques, en dehors de dispositifs limités tels que le leasing social, demeure majoritairement accessible aux ménages relevant des classes moyennes aisées.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Avis défavorable. Cet article propose de mailler nos territoires en bornes de recharge rapide. Ce que vous proposez me gêne beaucoup : en milieu rural et, surtout, de montagne, la voiture individuelle est indispensable, même si cela n'empêche pas des transports collectifs d'exister là où on en a besoin. Il faut laisser les élus s'organiser comme ils le souhaitent. S'il était impossible d'utiliser une voiture individuelle, on ne pourrait pas aller au travail ou tout simplement vivre au quotidien dans les territoires de montagne.

Mme Marie Pochon (EcoS). Cet amendement, si je le comprends bien, ne s'oppose pas au déploiement de bornes de recharge un peu partout dans le territoire. Je crois que nous sommes tous plutôt favorables au développement des voitures électriques, pour celles et ceux qui, effectivement, en ont les moyens – ce n'est pas forcément le cas de tout le monde. Ces véhicules sont très utiles dans les territoires ruraux. Pour ma part, j'utilise un véhicule électrique que je recharge uniquement grâce aux bornes publiques, ce qui fonctionne très bien dans les 240 communes de ma circonscription.

L'amendement a ceci d'intéressant qu'il permettra de pousser à l'établissement d'un plan global de mobilité et de répondre à une question à laquelle peu de monde arrive à trouver des solutions, parce qu'elle est compliquée, qui est de savoir ce que l'on peut faire pour toutes celles et tous ceux qui ne peuvent pas utiliser une voiture individuelle à la campagne, ce qui concerne beaucoup de gens – celles et ceux qui n'ont pas les moyens de payer le carburant, les réparations et, en premier lieu, une bagnole, mais aussi tous les jeunes de moins de 18 ans, qui n'ont pas le droit de conduire, et des personnes âgées ou en situation de handicap qui ne le peuvent pas. Sur le plateau du Vercors, certaines personnes font appel à des services de voiture à la demande, souvent développés par des acteurs associatifs, tout simplement parce qu'elles ne pourraient pas se rendre autrement à une consultation médicale. Que faire pour ces populations dans nos villages de montagne ? La solution proposée avec cet amendement est intéressante. Elle mérite

en tout cas d'être étudiée. Tout le monde, malheureusement peut-être, n'a pas accès à une voiture en milieu rural.

M. Jean-François Coulomme (LFI-NFP). Je vais prendre, une fois n'est pas coutume, mon propre cas. J'ai un véhicule hybride, qui dispose d'une batterie. Lorsque l'autonomie indiquée est de 50 kilomètres, on passe en réalité au tiers de cette valeur si l'on prend une route de montagne. Un véhicule électrique n'est absolument pas adapté aux territoires de montagne car il n'a pas la puissance nécessaire quand il s'agit de monter des pentes.

Par ailleurs, nous touchons ici au cœur politique de notre différence avec celles et ceux qui, parmi vous, sont pour l'individualisme en matière de modes de déplacement, lesquels sont tout aussi polluants lorsqu'ils sont électriques, l'usure des pneus étant, par exemple, une source de pollution tout à fait considérable, en particulier dans les zones de montagne, qui sont des environnements plus fragiles. Nous regrettons que cette proposition de loi n'intègre pas des stratégies de déplacement collectif, de mutualisation. Nous essaierons certainement de mettre au point des amendements allant dans ce sens parce que la solution n'est pas un véhicule pour chacun et chacun pour soi, mais le développement des transports collectifs dans les territoires de montagne.

M. Fabrice Brun (DR). Je tiens à rappeler quelques données concrètes. Ce qui caractérise les zones de montagne, c'est leur faible densité démographique et l'existence d'un habitat diffus – des villages et des hameaux –, qui sont le fruit de l'histoire et de la vie. D'où la difficulté, voire l'impossibilité, parfois, d'organiser des transports collectifs. Même si la voiture est bien sûr amenée à être partagée et décarbonée, elle reste le principal outil pour la mobilité des ruraux et des montagnards, tout simplement pour aller travailler, étudier et se soigner.

Mme Marie-Noëlle Battistel (SOC). Cet article est très utile. Il est hors de question que les territoires de montagne soient exclus de la mobilité électrique. Je suis d'accord avec l'idée qu'il faut développer les transports collectifs : tout le monde regrette de ne pouvoir aller nulle part, ou presque, grâce à eux. Dans ce cas, autant circuler avec des voitures propres.

Oui, monsieur Coulomme, quand une route de montagne monte, la charge d'un véhicule diminue très rapidement, mais il y a aussi un moment où l'on redescend. Quand on a une autonomie de 80 kilomètres, on peut faire les trajets du quotidien.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Cet amendement est hors sujet, parce que l'article 5 concerne simplement le schéma de déploiement des bornes de recharge électrique, et non les plans de mobilité déterminés par les AOM (autorités organisatrices de la mobilité). Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'article 5 non modifié.

Article 6 : *Préciser la notion d'urbanisation en continuité dans les zones de montagne*

Amendements de suppression CD22 de M. Jean-François Coulomme et CD58 de Mme Marie Pochon

Mme Marie Pochon (EcoS). Cet article vise à assouplir l'interprétation de la règle de continuité de l'urbanisation dans les zones de montagne. Un projet ne pourra plus être considéré comme discontinu du seul fait de la présence d'un espace intercalaire dès lors qu'il est situé dans la proximité immédiate d'une zone déjà urbanisée. Autrement dit, cet article élargit la notion de continuité en permettant des extensions non strictement contiguës aux bâtiments existants.

Le principe de l'urbanisation en continuité constitue pourtant un garde-fou central de la loi « montagne » de 1985, qui vise à limiter le mitage, l'artificialisation des sols et la fragmentation des milieux ainsi que les coûts publics induits. Sous couvert d'une clarification, l'article 6 affaiblit la portée de ce principe et ouvre la voie à de nouvelles extensions urbaines en contradiction avec les objectifs de zéro artificialisation nette (ZAN) des sols et de préservation des paysages de montagne.

L'urgence n'est pas d'élargir les possibilités d'urbanisation ni de remettre en cause la loi « montagne », mais de donner la priorité à la réhabilitation du bâti existant, de mobiliser les logements vacants et de donner plus de moyens aux DDT (directions départementales des territoires) afin que leurs agents puissent arbitrer sur le terrain dans des situations spécifiques, avec les élus locaux. En effet, les DDT choisissent souvent d'appliquer la loi « montagne » aveuglément, loin des élus locaux. Nous avons besoin d'agents sur le terrain pour appliquer la loi au lieu de la détricoter.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Je vais prendre un peu de temps car il s'agit d'un article important.

La loi « montagne » de 1985 a interdit de construire d'une façon discontinue par rapport au bâti existant. Nous autres, montagnards, sommes les premiers à défendre notre environnement, notre patrimoine et notre biodiversité, qui sont des atouts et une richesse pour l'attractivité des territoires. Cet article ne remettra pas tout en question : il ne s'agit que d'une adaptation, d'un assouplissement à la marge.

En raison de l'insécurité juridique liée, dans la rédaction actuelle de la loi, à l'interprétation de la notion de discontinuité, on est autorisé à construire de l'autre côté des voies et réseaux dans certains départements, mais pas dans d'autres. L'article 6 ne prévoit pas, bien sûr, de construire à une distance importante d'un bourg mais d'assouplir à la marge les règles dans des cas particuliers où il est actuellement impossible de construire à proximité des bourgs, ce qui met sous cloche des communes et des territoires. On peut penser, par exemple, à un bourg de 300 habitants qui a été réhabilité et dont le maire reçoit, en six ans de mandat, une seule demande de permis de construire, concernant un projet séparé du bâti existant par une route.

L'amendement que j'ai déposé vise à faire référence à la notion de « coupure physique » plutôt qu'à celle de « voies et réseaux », afin d'intégrer les talus et les ruisseaux, et de préciser qu'une coupure physique est intégrée dans la continuité urbaine. Il ne s'agit pas de construire en pleine nature, à 500 mètres ou 1 kilomètre du bâti, mais à proximité immédiate d'un bourg existant.

S'agissant de ces amendements de suppression et d'autres amendements qui viendront ensuite, je rappelle qu'il n'est pas question du ZAN dans cet article mais de la loi « montagne », qui sera assouplie à la marge, à la demande des élus, pour éviter des interprétations différentes d'un département à l'autre. Par conséquent, avis défavorable.

M. Jean-François Coulomme (LFI-NFP). Quand c'est flou, c'est qu'il y a un loup, comme on dit. Je vais démontrer en quoi votre raisonnement aurait un effet autoréalisateur en matière d'urbanisation non maîtrisée dans les zones de montagne. Une fois qu'on se sera affranchi de la notion d'espace intercalaire pour pouvoir construire de l'autre côté d'un champ, d'une prairie, d'un bois ou d'une zone agricole, la zone géographique couverte par un hameau pourra s'étendre. Une zone urbanisée verra le jour jusqu'à la limite de la nouvelle construction permise par la libéralité que vous voulez accorder pour la délivrance des permis de construire. Je pars du principe que vous êtes de bonne foi et que vous voulez lutter contre une urbanisation débridée, anarchique, mais de proche en proche, au fil du temps, en s'affranchissant des restrictions liées aux réseaux et à la voirie, on ira bien au-delà des limites actuelles des hameaux et l'on empiétera des zones naturelles protégées. Nous sommes évidemment contre un tel dispositif.

M. Vincent Descoeur (DR). Une clarification est indispensable pour limiter la possibilité d'apprécier le principe de continuité ou, mieux encore, ce qu'est la discontinuité du bâti. Il a été rappelé, en effet, que l'interprétation en la matière pouvait différer selon les massifs et les services instructeurs. Nous devons débattre de cette question, comme le propose le rapporteur, et nous opposerons donc à la suppression de l'article 6. Les dispositions qui nous sont proposées apporteront des réponses à des situations qu'on peut qualifier d'ubuesques. La meilleure illustration en est la question de la discontinuité consécutive à l'existence d'une voie communale ou d'un chemin rural – on s'intéresse là davantage aux hameaux qu'aux bourgs. Qui n'a pas connu un refus d'autorisation de permis de construire au motif qu'une voie communale séparait le projet des bâtiments existants, alors qu'il s'inscrivait dans la continuité du bâti ? Cela conduit souvent à d'autres solutions, plus éloignées, y compris dans des exploitations agricoles – je l'ai vécu. Il est donc important de régler la question. La latitude d'appréciation est actuellement trop grande et le rapporteur a des propositions à nous faire.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Mon amendement, que j'ai défendu un peu en avance, vise en effet à ne plus parler d'espace intercalaire, compte tenu du flou juridique existant, mais de coupure physique, ce qui n'est pas tout à fait la même chose.

Monsieur Coulomme, les élus sont responsables et raisonnables. Il n'est pas question de permettre un accroissement anarchique : ce sera à la marge, d'une façon raisonnée, équilibrée dans un bourg ou un hameau. Il ne s'agit pas de permettre des constructions en pleine nature, à 500 mètres, 1 ou 2 kilomètres, mais d'éviter que nos bourgs et nos hameaux de montagne restent sous cloche et que les élus soient dans l'incapacité de valider un permis de construire alors que le projet concerné est juste de l'autre côté du bourg. Mon amendement ne traite que de ce sujet et j'insiste sur le fait que l'évolution ne se fera qu'à la marge.

La commission rejette les amendements.

Amendement CD96 de M. Jean-Pierre Vigier, sous-amendements CD103 de Mme Marie Pochon, CD106 de Mme Marie-Noëlle Battistel, CD105 de Mme Sophie Pantel et CD104 de Mme Marie Pochon

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. J'ai déjà présenté mon amendement.

Mme Marie Pochon (EcoS). Le sous-amendement CD103 vise à prendre pleinement en compte les objectifs de la lutte contre l'artificialisation des sols, à laquelle j'ai compris que le rapporteur ne s'opposait pas. Dans les territoires de montagne, qui sont particulièrement vulnérables, toute extension de l'urbanisation doit être strictement encadrée afin de ne pas compromettre les équilibres écologiques, la qualité des paysages et la résilience des territoires. Nous proposons ainsi de conditionner les extensions potentielles au respect d'une trajectoire compatible avec le ZAN à l'horizon 2050 et à l'absence d'atteinte aux continuités écologiques et aux paysages.

Mme Marie-Noëlle Battistel (SOC). Notre sous-amendement vise à préciser que la séparation des zones urbanisées par un espace intercalaire ne suffit pas, à elle seule, à caractériser une discontinuité de l'urbanisation lorsque l'extension projetée s'inscrit dans la continuité immédiate du tissu urbain existant ou qu'elle en constitue un prolongement. Nous proposons ainsi d'ajouter à l'amendement du rapporteur les alinéas suivants :

« Pour l'application du présent article, il est tenu compte de la nature, de la vocation et de la destination du projet d'urbanisation, notamment de sa contribution au maintien ou au développement des activités locales et de l'habitat permanent, ainsi que de son impact sur la consommation d'espaces et l'artificialisation des sols.

« Le représentant de l'État dans le département apprécie le caractère continu ou discontinu de l'urbanisation en zone de montagne au regard des caractéristiques géographiques et topographiques locales et en prenant dûment en compte les spécificités du territoire concerné, dans des conditions fixées par décret. »

C'est une reprise d'un amendement plus complet qui tomberait si celui du rapporteur était adopté.

Mme Valérie Rossi (SOC). Le sous-amendement CD105 reprend, pour la même raison, un autre amendement. Il s'agit de sécuriser la reconnaissance, dans le texte, des coupures physiques. L'existence d'interprétations différentes peut en effet conduire à bloquer certains projets. Nous proposons de donner au représentant de l'État dans le département un pouvoir d'appréciation en lien avec les collectivités territoriales, afin que les réponses apportées en matière d'urbanisme soient davantage adaptées aux territoires.

Mme Marie Pochon (EcoS). Notre second sous-amendement vise à encadrer la rédaction proposée par le rapporteur pour éviter qu'elle ne conduise en pratique à faciliter des extensions urbaines supplémentaires. La sobriété foncière est essentielle dans la montagne, comme partout ailleurs, pour préserver les paysages, les terres agricoles, les espaces naturels et les continuités écologiques. Dans un contexte de dérèglement climatique et de pression accrue sur les sols, l'urbanisation doit demeurer subsidiaire : elle ne peut intervenir que si aucune solution alternative n'est possible, notamment la réhabilitation du bâti existant, la mobilisation des logements locaux vacants, la densification maîtrisée et l'utilisation de foncier déjà artificialisé.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Le premier sous-amendement est hors sujet. Je l'ai dit, il n'est pas question du ZAN, dont les caractéristiques ne sont pas remises en cause, mais de la loi montagne et du principe de discontinuité par rapport au bâti. Par conséquent, avis défavorable.

Ce qui me gêne un peu dans le sous-amendement de Marie-Noëlle Battistel, c'est qu'il demande de regarder la nature du projet et qu'il est question, une fois encore, de l'artificialisation des sols et non de la discontinuité de l'urbanisation.

Je propose à notre collègue de se rallier au sous-amendement de Mme Pantel, qui propose, en cas de problème ou de questionnement, de s'en remettre en dernier ressort à l'avis du préfet. Sur ce point, qui correspond à une partie de l'amendement de Marie-Noëlle Battistel, sagesse. Cela me paraît du bon sens.

S'agissant du dernier sous-amendement, avis défavorable. Si les critères proposés étaient adoptés, il n'y aurait en réalité aucune construction à proximité du bâti actuel. Tout dépendrait des cas.

Mme Marie-Noëlle Battistel (SOC). L'artificialisation des sols n'est pas au cœur de mon sous-amendement. Il demande d'apprécier la nature et la vocation du projet d'urbanisation, pour ne pas se retrouver, par exemple, avec des extensions de résidences secondaires, et il laissera le représentant de l'État apprécier le caractère continu ou discontinu de l'urbanisation en zone de montagne. Je suis un peu surprise que cela ne puisse pas être pris en compte par le rapporteur.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Vous proposez d'ajouter un critère, qui est la nature du projet envisagé, ce qui complexifierait encore l'instruction des dossiers. Je suis, en revanche, favorable à l'idée de laisser le préfet trancher à la fin.

M. Vincent Descoeur (DR). Je comprends que l'adoption de l'amendement du rapporteur, éventuellement sous-amendé, aurait raison d'un certain nombre des amendements suivants.

M. Gérard Leseul, président. Il les ferait tous tomber, en effet.

M. Vincent Descoeur (DR). J'ai évoqué tout à l'heure la question de la discontinuité découlant de l'existence d'un chemin rural ou d'une voie communale ou départementale. L'amendement du rapporteur – je parle sous son contrôle – inclut ces voies parmi les « coupures physiques ». L'amendement que j'avais déposé serait donc satisfait. Je réfléchirai, d'ici à l'examen en séance, à un autre amendement qui préciserait la nature des voies concernées, pour s'assurer que tout est bien corseté, mais ce qui nous est proposé en l'état nous convient.

Successivement, la commission rejette le sous-amendement CD103 et adopte le sous-amendement CD106 ; en conséquence, le sous-amendement CD105 tombe. Successivement, la commission rejette le sous-amendement CD104 et adopte l'amendement CD96 sous-amendé.

En conséquence, l'article 6 est ainsi rédigé et les autres amendements tombent.

Après l'article 6

Amendement CD1 de M. Vincent Rolland

M. Vincent Rolland (DR). Il faut apporter plus de souplesse et de pragmatisme aux règles d'urbanisme. En raison de successions qui traînent parfois pendant des décennies, de nombreux chalets d'alpage sont laissés à l'état de ruines. Or la jurisprudence du Conseil d'État est défavorable à la reprise de vestiges. C'est pourquoi mon amendement vise à autoriser la reconstruction d'un chalet d'alpage à l'identique, sous réserve que celle-ci respecte scrupuleusement le patrimoine et l'aspect originel du bâtiment. Par ailleurs, il prévoit que le projet soit soumis à l'avis du conseil municipal, afin de rapprocher les décisions du terrain. Mieux vaut avoir un chalet d'alpage restauré qu'un tas de cailloux au bord des chemins.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Je suis très favorable à cet amendement qui évitera de laisser des ruines ou un tas de pierres. La réhabilitation participe de l'aménagement du territoire et de son attractivité et concourt à faire venir des gens dans nos zones de montagne.

M. Jean-François Coulomme (LFI-NFP). Votre amendement souffre d'un manque de précision puisqu'il prévoit de reproduire à l'identique l'aspect extérieur d'un chalet d'alpage – l'esthétique, c'est très joli –, sans toutefois se soucier de la destination finale du bien. Réhabiliter un bâtiment pour qu'il retourne à sa destination initiale est une idée pertinente pour la sauvegarde du patrimoine commun. Mais des spéculateurs peuvent aussi racheter une vieille ruine pour une

tout autre destination, à caractère commercial. Nous sommes donc trop suspicieux de ses effets de bord pour voter votre amendement.

Mme Marie Pochon (EcoS). Cet amendement peut effectivement créer une brèche majeure dans le droit de l'urbanisme en montagne puisque, sous couvert de sauvegarde du patrimoine, il permettrait de reconstruire des ruines ou des bâtiments disparus, souvent situés en pleine nature, avec un risque élevé de transformation en résidence secondaire ou en bâtiment de loisirs. En effet, le texte ne précise pas la destination des bâtiments. Le droit actuel permet déjà de préserver les chalets d'alpage et les bâtiments d'estive lorsqu'ils présentent un intérêt patrimonial réel et restent liés à un usage pastoral ou professionnel saisonnier. L'amendement va beaucoup plus loin en autorisant la reconstruction sur des sites parfois revenus à l'état naturel. C'est pourquoi nous nous opposerons à cet amendement, qui gagnerait à être retravaillé d'ici à la séance sur ce point – auquel cas, nous pourrions le soutenir.

M. Jean-Yves Bony (DR). Je suis très favorable à cet amendement, car j'espère que les burons d'estive du Massif central, en particulier dans le Cantal, retrouveront quelques couleurs : ce sont souvent des tas de pierres, couverts de ronces et d'une végétation peu favorable à la montagne, ce qui n'est pas très beau dans le paysage.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. N'oublions pas qu'en réhabilitant ces constructions, nous faisons revivre nos traditions et l'identité de nos territoires. Il y va de l'attractivité des zones de montagne. L'idée n'est pas de construire un immeuble pour faire venir des centaines et des centaines de personnes, mais bien de réhabiliter notre histoire, notre patrimoine et notre identité.

La commission adopte l'amendement.

Amendements CD17 de M. Jean-François Coulomme et CD53 de Mme Marie Pochon (discussion commune)

Mme Sylvie Ferrer (LFI-NFP). L'amendement CD17 tend à mieux protéger les glaciers et leur environnement en interdisant, sauf dérogations strictement encadrées, les travaux, installations, constructions, aménagements ou équipements nouveaux dans ces espaces. Le texte ne prévoit en effet aucune mesure spécifique de protection des glaciers, alors qu'ils jouent un rôle fondamental pour le climat, le cycle de l'eau et la biodiversité. Ils constituent des réserves d'eau douce qui alimentent les grands fleuves, les villes, les activités agricoles et certains systèmes énergétiques. Leur disparition modifiera profondément les ressources en eau disponibles, leur saisonnalité et leur coût d'accès. Traduisons ces engagements en actes.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Je suis défavorable à vos amendements pour trois raisons : tout d'abord, ils n'ont pas leur place dans cette proposition de loi ; ensuite, le code de l'environnement encadre déjà, grâce à des outils très précis, ce qui est réalisable ou non sur les glaciers ; enfin, l'interdiction

générale de tout aménagement nouveau me gêne. Le sujet très sensible des glaciers nous concerne tous et mériterait de faire l'objet d'un texte de loi à part entière.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendements CD52 de Mme Marie Pochon et CD24 de M. Jean-François Coulomme (discussion commune)

Mme Marie Pochon (EcoS). Nous proposons de renforcer la démocratie environnementale en prévoyant, pour tout projet d'aménagement, d'équipement touristique, de stockage de la ressource en eau ou d'infrastructure ayant des incidences significatives sur les milieux naturels, les paysages, la ressource en eau ou les mobilités, une concertation préalable associant les habitants, les acteurs économiques et agricoles, les associations de protection de l'environnement, les usagers du territoire et les collectivités concernées. Le débat sur ce type de projets structurants est en effet essentiel pour prendre des décisions éclairées.

M. Jean-François Coulomme (LFI-NFP). Il s'agit de répondre au manque de démocratie qui règne dans l'aménagement des territoires de montagne. J'en veux pour preuve, à une tout autre échelle mais tout aussi délétère, la manière dont a été négociée, sur un coin de table, entre deux présidents de région, l'attribution des épreuves qui se dérouleront dans le cadre des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver 2030, sans le moindre débat public. Avec des associations et des organisations – telles que Mountain Wilderness –, ainsi que de nombreux élus, nous avons fait appel de cette façon antidémocratique de prendre des décisions qui ont pourtant des répercussions sur les territoires, leurs habitants et les activités économiques. Face à ce manque flagrant de démocratie, il serait pertinent de prévoir que ceux qui vivent dans ces zones de montagne, et qui en vivent, soient au moins consultés sur les projets qui leur sont parfois imposés par des instances très éloignées.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Le code de l'environnement prévoit d'ores et déjà des obligations de concertation et de participation du public pour les projets qui ont des incidences significatives sur l'environnement : étude d'impact, enquête publique, concertation préalable organisée par la Commission nationale du débat public. Créer une procédure supplémentaire reviendrait à superposer un nouveau régime à un cadre réglementaire déjà dense, qui fonctionne bien, et risquerait d'alourdir les procédures. Avis défavorable.

Mme Danièle Carteron (EPR). Il se trouve que je suis ancienne première adjointe de la commune de Saint-Jean-de-Sixt, qui accueillera le village olympique. Je suis surtout montagnarde et fière de l'être. Depuis ce matin, j'ai l'impression qu'on prend les montagnards, de manière générale, pour des personnes stupides – au motif que j'aime le ski, je n'aimerais pas l'eau ! En tant qu'élue et, surtout, habitante de la montagne, j'ai fait partie de la convention olympique citoyenne organisée par POW – *Protect Our Winters*. Je connais toutes les associations dont vous parlez et

j'en ai marre d'entendre que nous n'aimerions pas la montagne : nous l'aimons et nous la respectons.

La commission rejette successivement les amendements.

Article 7 : *Soutenir l'organisation d'un maillage territorial des infrastructures de transformation des produits agricoles de proximité*

Amendement CD35 de Mme Sylvie Ferrer

Mme Sylvie Ferrer (LFI-NFP). Les infrastructures locales de transformation des produits agricoles sont insuffisantes ou inégalement réparties, ce qui limite la capacité des producteurs à accéder aux circuits courts et à capter une part plus juste de la valeur – là où elles sont fortement concentrées, une grande partie de la valeur ajoutée est captée par les acteurs industriels de l'aval. L'article 7 va dans le bon sens en proposant de soutenir l'organisation d'un maillage des infrastructures de proximité, en particulier dans les territoires de montagne. Toutefois, le fléchage du soutien public n'est nullement précisé dans le texte. C'est pourquoi nous proposons de le réserver en priorité aux structures publiques, coopératives et de proximité, en renforçant les circuits courts, l'agroécologie et l'agriculture biologique, afin de construire une véritable souveraineté alimentaire territoriale.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Vous ciblez l'agroécologie et l'agriculture biologique. N'opposons pas les types d'agriculture et laissons la liberté aux agriculteurs. La production de lait, de viande ou autre permet de maintenir la vie dans les territoires de montagne, malgré un surcoût à la production. L'article 7 renforce le maillage des outils de transformation, pour qu'ils restent dans les zones de montagne, notamment. Si nous les laissons s'installer en plaine, nous cassons un maillon de la chaîne agricole et fragilisons l'ensemble de la filière. Votre amendement est trop restrictif, parce que nous avons besoin de tous les modes de production agricole, y compris pour alimenter ces outils de transformation. Avis défavorable.

M. Jean-François Coulomme (LFI-NFP). Nous avons de nouveau une divergence profonde d'appréciation – mais tout ceci sera clarifié en 2027 après la présidentielle, lorsque Jean-Luc Mélenchon sera élu. Votre logique souffre d'un défaut : si vous voulez que la chaîne de production soit au plus près des lieux de production des matières premières – comme le lait –, cela veut dire que nous pourrions avoir une usine de production de bouteilles en verre ou d'embouteillage à proximité. Notre amendement, lui, vise à orienter la nature des produits qui seront fabriqués dans les territoires de montagne. Qu'il faille ensuite les exporter dans la plaine ou à l'étranger est un autre sujet ; mais il ne faut pas que toute la chaîne de production se retrouve concentrée en montagne. Nous obtiendrions l'exact contraire de ce à quoi vise votre texte.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Il ne s'agit pas de concentrer la chaîne de production, mais de faire en sorte que tous les éléments de la chaîne restent dans

la montagne. D'ailleurs, si vous ne confiez aux outils de transformation que les produits issus de l'agriculture biologique, ils n'auront pas suffisamment de matières premières et leur équilibre économique sera rapidement compromis ; ils ont besoin d'être alimentés par tous les types d'agriculture de montagne.

M. Jean-François Coulomme (LFI-NFP). Votre réponse nous éclaire sur un point : nous devons engager la transition écologique dès maintenant et accompagner toutes les productrices et tous les producteurs dans la conversion vers le bio. Ce sera d'autant plus facile qu'il y a très peu de produits phytopharmaceutiques – intrants, pesticides, fongicides, etc. – dans les zones de montagne. Ce serait l'occasion de faire de la production de montagne un exemple national, voire européen, de vertu agricole.

Mme Sylvie Ferrer (LFI-NFP). Il est vrai que l'article 7 ne prévoit aucune orientation vers une agriculture écologique ou paysanne. Par ailleurs, je suis d'accord sur la nécessité de soutenir le maillage des outils de transformation, notamment les abattoirs de proximité qui ferment régulièrement dans les territoires ruraux et de montagne, ce qui fait que les éleveurs se retrouvent en difficulté car ils ont besoin d'être au plus près de ces outils fort utiles, y compris pour le bien-être de leurs animaux.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CD97 de M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur.

Amendement CD15 de M. Christophe Naegelen

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Cet amendement rejoint ce que vient d'expliquer Mme Ferrer. Il vise à reconnaître un droit à la différenciation des zones de montagne et à adapter les normes applicables aux outils de transformation en fonction de la configuration des territoires – tout en respectant, bien sûr, la sécurité et tout ce que cela implique. Évitions d'imposer des normes trop restrictives qui conduisent à la fermeture de nos abattoirs ou de nos outils de transformation.

Mme Marie-Noëlle Battistel (SOC). L'adoption de cet amendement fera-t-elle tomber mon amendement CD74, après l'article 7 ? Il apporte en effet des précisions sur les spécificités des abattoirs situés en zone de montagne.

Mme Marie Pochon (EcoS). Je comprends l'objectif de l'amendement CD15, qui permettra aux abattoirs de proximité, qui transforment des produits de qualité et d'excellence dans les territoires, de se maintenir et d'exister. Toutefois, je m'inquiète de la logique qui va dans le sens d'un nivellement par le bas, alors que nous devrions nous assurer que les abattoirs de proximité respectent les normes sanitaires et environnementales requises pour l'ensemble de l'abattage à l'échelle nationale. La norme est construite pour les abattoirs industriels – les gros abattoirs – et les petits ont des difficultés à l'appliquer. Peut-être faudrait-il inverser la logique.

Par ailleurs, je m'interroge sur l'applicabilité de cet ajout dans le texte, sans que les codes afférant à la sécurité sanitaire aient été modifiés – à moins que le vote de cet amendement ne soit que symbolique ?

Mme Béatrice Roulland (RN). Nous soutiendrons cet amendement qui va dans le sens du bien-être animal. Il faut assouplir les règles nationales, lorsque l'intérêt local le justifie. Il est aberrant d'élever des animaux, puis de les conduire à des milliers et des milliers de kilomètres pour les abattre, sachant la souffrance que ces bêtes endurent pendant le transport – certaines meurent piétinées dans le camion. Chaque fois que nous maintiendrons des abattoirs sur place, nous ferons une bonne action non seulement pour le bien-être animal, mais aussi pour l'écologie en limitant le transport.

M. François-Xavier Ceccoli (DR). Cet amendement va dans le bon sens pour deux raisons. Tout d'abord, sur le plan économique : dans mon territoire, les abattoirs de proximité, qui produisaient historiquement de la charcuterie, ont disparu au nom du dieu rentabilité et en raison, disons-le, de l'excès de normes et de l'absence de différenciation. Pourtant, ils faisaient vivre nos territoires, y compris en créant de l'emploi. Ensuite, sur le plan du bien-être animal : nous transportons les animaux dans des conditions déplorables, en les faisant attendre parfois, et nous ne sommes pas aussi regardants que l'éleveur qui les a nourris.

Mme Sylvie Ferrer (LFI-NFP). Les établissements de transformation ont une visée commerciale alors que ce devrait être un service public. De nombreux abattoirs de proximité ferment parce qu'ils n'arrivent pas à être rentables ni à trouver les capitaux nécessaires pour fonctionner. Ce n'est donc pas une question de normes. Nous devrions plutôt nous demander s'ils doivent être des établissements de service public ; personnellement, je pense que oui.

M. Gérard Leseul, président. Pour répondre à Mme Battistel, l'adoption de cet amendement ne fera pas tomber le sien.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. J'ajoute que l'amendement de Mme Battistel donnera un exemple concret de la nécessité d'assouplir les normes en faveur des abattoirs de proximité.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'article 7 modifié.

Après l'article 7

Amendement CD74 de Mme Marie-Noëlle Battistel

Mme Marie-Noëlle Battistel (SOC). Permettez-moi de donner un exemple pour lequel je bataille depuis très longtemps, depuis l'époque où M. Denormandie était ministre de l'agriculture. Il concerne un abattoir de proximité qui maille un

territoire agricole de montagne sur un large périmètre et qui est au cœur des circuits courts et de la vente directe aux consommateurs.

La règle, pour les abattoirs de proximité, est de ne pas dépasser 25 tonnes d'abattage par semaine et 5 tonnes par jour. Cet abattoir ne fonctionne que deux jours par semaine, mais abat parfois 6 tonnes par jour – soit 12 tonnes par semaine –, en excès d'une tonne sur la journée. Nous bataillons pour qu'il ne bascule pas dans la réglementation qui s'applique aux gros abattoirs, parce que ce serait impossible au vu de son positionnement. Cependant, nous ne trouvons pas de solution.

J'ai soumis le cas aux différents ministres ; seule la ministre Pompili avait donné un avis favorable à ma demande, qui n'a pas été suivi d'effet puisqu'elle a quitté le gouvernement par la suite. J'ai également déposé un amendement en ce sens dans le projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles, dans l'espoir de résoudre la situation. Voici donc un exemple précis où le bon sens devrait primer, d'autant plus que l'abattoir n'atteint pas les 25 tonnes par semaine – ce qui est d'ailleurs une surtransposition par rapport à la réglementation européenne, dont le seuil est fixé en deçà.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Avis favorable, en raison de ce que nous venons d'expliquer.

La commission adopte l'amendement.

Article 8 : *Désigner l'institut national de l'origine et de la qualité comme acteur de référence pour l'élaboration des programmes spécifiques aux productions agricoles de montagne*

Amendement de suppression CD61 de Mme Marie Pochon

Mme Marie Pochon (EcoS). Il s'agit, en quelque sorte, d'un amendement d'appel. Nous nous interrogeons sur les objectifs de l'article 8, qui confie exclusivement à l'Inao une mission de valorisation des produits agricoles, notamment ceux issus de l'agriculture de montagne, jusqu'ici partagée par un ensemble d'organismes de recherche, de développement agricole et d'appui aux filières, tels que FranceAgriMer ou l'Inrae. Cette recentralisation semble peu justifiée et risque d'affaiblir la richesse des expertises mobilisées, d'autant plus que l'article visé du code rural ne concerne pas uniquement les produits de montagne.

Nous ne remettons pas en cause les actions de l'Inao, que nous considérons essentielles à la préservation et à la valorisation du patrimoine alimentaire français, mondialement reconnu, et pour lequel nous proposons d'ailleurs un renforcement des moyens à chaque examen du projet de loi de finances. Toutefois, nous souhaitons comprendre les raisons d'un tel dispositif, alors que l'exposé des motifs de la proposition de loi se borne à indiquer que cet article « consacre un soutien à l'agriculture de montagne par la mise en valeur de ces produits agricoles ».

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Mon amendement CD98, que nous examinerons juste après, répond exactement à vos interrogations puisqu'il rectifie l'article 8 en ajoutant l'Inao à la liste des organismes, sans bien sûr supprimer ceux que vous venez de citer. Je vous invite donc à retirer votre amendement.

Mme Marie Pochon (EcoS). Convaincue de la sagesse du rapporteur, j'accepte de le retirer.

L'amendement est retiré.

Amendements CD98 de M. Jean-Pierre Vigier et CD36 de Mme Sylvie Ferrer (discussion commune)

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Je viens de défendre mon amendement. L'objectif est d'ajouter l'Inao dans la liste des organismes concourant à valoriser les produits de montagne.

Mme Sylvie Ferrer (LFI-NFP). La rédaction actuelle de l'article organise la contribution des acteurs de la recherche, du développement agricole et des établissements publics à l'élaboration de programmes spécifiques aux productions agricoles de montagne, ainsi qu'à la promotion des produits de qualité, notamment par le biais des dispositifs de certification et d'appellation. Si cette architecture institutionnelle constitue un socle important, elle ne fixe aucun objectif explicite en matière de transformation des modes de production. Dans un contexte marqué par l'accélération du dérèglement climatique et la nécessité de réduire la dépendance aux intrants chimiques, notre amendement précise le fléchage de ces programmes spécifiques vers des productions agricoles respectueuses de la transition écologique.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Avis défavorable, ne serait-ce que parce que vous supprimez l'introduction de l'Inao dans la liste des organismes.

La commission adopte l'amendement CD98 et l'article 8 est ainsi rédigé.

En conséquence, l'amendement CD36 tombe.

Article 9 : *Intégrer le développement des certifications en faveur du bois de massif dans les objectifs des stratégies locales de développement forestier*

Amendements CD99 de M. Jean-Pierre Vigier, CD62 de Mme Marie Pochon, CD37 de Mme Sylvie Ferrer et CD38 de Mme Véronique Riotton (discussion commune)

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. L'amendement CD99 étend la valorisation forestière en ajoutant, après le mot « certification », la phrase « comme vecteurs de développement local de la filière des produits forestiers principalement issus des zones de montagne ». Il s'agit de valoriser en priorité les bois issus des massifs et des zones de montagne, sans exclusion, si besoin est, ceux venant de la plaine. Nous défendons, de manière générale, les bois français.

Mme Marie Pochon (EcoS). L'objectif affiché de l'article 9 est de soutenir le développement de la filière bois locale et de promouvoir une gestion durable des forêts de montagne, en encourageant le recours aux marques de certification bois de massif de montagne français. Toutefois, tel qu'il est rédigé, il risque d'entretenir une confusion entre bois local, bois certifié et bois réellement durable.

Si la traçabilité des bois, le soutien aux scieries locales et la structuration de filières territoriales de transformation constituent des objectifs pertinents et partagés, ils ne sauraient être poursuivis sans condition environnementale. Une marque territoriale ou une certification de massif ne garantit pas la durabilité réelle des prélèvements, l'exclusion de certaines pratiques scientifiquement non recommandées compte tenu de la dégradation de la santé forestière – telles que les coupes rases –, la protection des sols, la conservation de la biodiversité ni le maintien des capacités de séquestration carbone. Nous proposons donc d'inscrire la prise en compte de critères de gestion forestière durable dans le recours aux marques de certification bois de massif de montagne français.

Mme Sylvie Ferrer (LFI-NFP). L'article 9 vise à favoriser le recours aux marques de certification bois de massif de montagne français pour soutenir la filière bois en montagne. Or les associations de protection des forêts, telles que Canopée, alertent sur la tendance à une industrialisation croissante de la gestion forestière en France, marquée notamment par l'intensification des coupes rases, avec des impacts importants sur la biodiversité et la résilience des écosystèmes forestiers. Ces organisations soulignent également un manque de transparence et de suivi, ce qui limite la capacité à évaluer la durabilité effective des politiques forestières. Dans ce contexte, la simple promotion de certifications, du type label bois de montagne, ne garantit pas une amélioration des pratiques. Notre amendement encadre donc les marques de certification de bois de montagne afin d'y intégrer une exigence de sobriété dans l'exploitation forestière et de préserver les fonctions écologiques des forêts, au-delà de leur seule valorisation économique.

Mme Véronique Riotton (EPR). Nous disposons dans nos territoires de montagne de ressources naturelles abondantes qu'il faut valoriser.

L'amendement CD38 a pour objectif de préciser que la stratégie locale de développement forestier favorise non seulement les bois issus de massifs français, mais aussi les matériaux biosourcés. Il reprend l'une des recommandations de la dernière COP territoriale – qui rassemble les collectivités, l'État, les entreprises et les associations –, qui s'est tenue en juin 2025 à Chamonix. Je vous invite à adopter cette recommandation pragmatique, territorialisée et cohérente.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Avis défavorable sur les amendements CD62 et CD37, qui sont trop restrictifs. Mon amendement CD99, à l'inverse, porte sur l'ensemble des certifications françaises, en priorisant celle des bois issus des massifs de montagne, les bois de plaine étant complémentaires.

Je suis favorable à l'amendement CD38, mais l'adoption du mien risquant de le faire tomber, je demande qu'il soit retiré et déposé pour l'examen du texte en séance publique.

M. Julien Guibert (RN). Ma circonscription compte des territoires de petite montagne – le massif du Morvan. L'approvisionnement en bois devra-t-il se faire exclusivement en bois de massifs, provenant du Jura par exemple, au détriment du bois produit localement qui ne sera pas certifié ?

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Les bois produits localement pourront être utilisés localement, cet article ne modifie en rien le droit applicable en la matière.

Mon amendement CD99, qui a été élaboré avec les acteurs de la filière bois, vise avant tout à permettre le développement de certification afin de favoriser la filière bois, et de ce fait d'éviter l'importation de bois.

Mme Marie Pochon (EcoS). Dans nos territoires, les forêts s'étendent, mais leur état de santé se dégrade. Toutes les entités qui travaillent dans le secteur forestier, qu'elles soient scientifiques ou opérationnelles, comme l'ONF (Office national des forêts), ainsi que les communes forestières, nous alertent à ce sujet.

La surface forestière n'a jamais été aussi étendue, mais sa capacité de stockage du carbone a été divisée par deux en dix ans. La dégradation de l'état forestier est très rapide : elle est facilement observable pour ceux d'entre vous dont les circonscriptions abritent des forêts. Ces forêts, devenues rougeâtres, sont plus sujettes aux incendies.

C'est pourquoi il est indispensable d'inclure à cette proposition de loi la gestion durable des forêts, qui n'est pas pratiquée par tous les acteurs forestiers.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Monsieur Guibert, mon amendement ne vise pas à imposer l'utilisation d'une catégorie de bois, mais à favoriser le recours aux marques de certification en faveur du bois français, en priorité ceux issus des massifs de montagnes.

Madame Pochon, je comprends la philosophie de votre amendement, mais il est trop restrictif. La certification s'appuie sur un cahier des charges, impliquant notamment le respect de l'environnement et de la sobriété ; elle est un gage de qualité et correspond à un besoin existant dans les territoires.

*La commission **adopte** l'amendement CD99.*

*En conséquence, les autres amendements **tombent**.*

*La commission **adopte** l'article 9 **modifié**.*

Article 10 : *Étendre la servitude de passage aux espaces, sites et itinéraires définis dans les plans départementaux des sports de nature*

Amendements CD101 de M. Jean-Pierre Vigier et CD42 de Mme Sophie Pantel

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. L'amendement CD101 tend à préciser qu'un avis consultatif préalable est demandé aux chambres d'agriculture s'agissant des décisions relatives aux servitudes de passage.

Mme Valérie Rossi (SOC). L'amendement CD42 vise à associer les collectivités territoriales compétentes sur les itinéraires concernés et reconnus par le Cnesi (Comité national des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature), notamment les départements, aux décisions relatives aux servitudes de passage. Ces itinéraires jouent en effet un rôle structurant dans la gestion et la valorisation des espaces naturels. Adopter cet amendement permettrait de conforter le rôle des élus locaux dans l'aménagement des territoires de montagne.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Avis favorable sur cet amendement, qui malheureusement tombera avec l'adoption du mien. Je vous propose de le retirer et de le déposer pour l'examen du texte en séance publique.

Mme Sylvie Ferrer (LFI-NFP). Ces sentiers doivent prendre toute leur place dans une démarche écologique de respect des territoires.

*La commission **adopte** l'amendement CD101.*

*En conséquence, l'amendement CD42 **tombe**.*

*La commission **adopte** l'article 10 **modifié**.*

Après l'article 10

Amendement CD13 de M. Alexis Jolly

M. Alexis Jolly (RN). En montagne, le pastoralisme structure les paysages, entretient les espaces, contribue à la biodiversité et fait vivre des exploitations, des familles et des territoires entiers. C'est un pilier de l'économie et de l'environnement.

Dans le même temps, la forte augmentation de la fréquentation touristique, notamment pendant l'été, alimente les tensions : chiens non tenus en laisse, passages répétés dans les alpages, comportements inappropriés face aux troupeaux ou aux chiens de protection. Ces situations, très fréquentes, sont parfois dangereuses. Elles ne sont bonnes pour personne, car elles fragilisent les exploitants, créent de l'incompréhension, y compris chez les visiteurs, et peuvent mettre en cause la sécurité.

Les maires sont en première ligne, mais ils ne disposent pas toujours des outils pour prévenir et intervenir efficacement. L'amendement vise à leur donner la capacité de réglementer de manière ciblée et proportionnée l'accès aux espaces pastoraux, la circulation des chiens et l'organisation des itinéraires. Il ne s'agit pas d'interdire mais d'organiser intelligemment la cohabitation des usages. Cette mesure est attendue par les maires et les élus de montagne pour prévenir les conflits, protéger les activités pastorales et garantir un équilibre entre l'agriculture et le tourisme.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Le statut des chiens de troupeau pose des questions de sécurité de plus en plus importantes, sur lesquelles l'Anem travaille. Néanmoins, l'objet de l'amendement diffère de celui du texte, centré sur les servitudes de passage. Je vous propose de le retravailler, en lien avec l'Association, et de le redéposer, peut-être dans l'article 14 du projet de loi pour la protection et la souveraineté agricoles, consacré à la prédation.

L'amendement est retiré.

Article 11 : *Créer un fonds de solidarité amont-aval pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations*

Amendement CD100 de M. Jean-Pierre Vigier

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. Il a trait à la solidarité entre les territoires en amont et ceux en aval des bassins versants. Les communes de montagne réalisent, rénovent et réhabilitent les ouvrages de sécurisation en aval contre les crues et les inondations. L'article propose, de manière consensuelle, que l'EPTB définisse un plan pluriannuel d'investissement, validé par l'ensemble des communes du bassin versant. Les ouvrages seront réalisés prioritairement en amont, dans les petites communes de montagne. L'EPTB sera compétent pour la gestion financière du plan, mais les modalités précises de financement ne figurent pas dans l'article, lequel porte sur la solidarité entre l'amont et l'aval.

Mme Sylvie Ferrer (LFI-NFP). Nous soutenons le principe de solidarité entre les communes en amont et celles en aval, mais le texte ne dégage aucun moyen supplémentaire. Les collectivités territoriales gèrent la pénurie et voient leurs crédits baisser dans les dernières lois de finances adoptées par la procédure de l'article 49.3 de la Constitution.

M. Jean-Pierre Vigier, rapporteur. C'est à l'EPTB de mobiliser les outils de droit commun en matière de contributions financières. L'objectif de cet article réécrit est d'impulser une dynamique de solidarité entre l'amont et l'aval.

La commission adopte l'amendement et l'article 11 est ainsi rédigé.

En conséquence, les amendements identiques CD25 de M. Jean-François Coulomme et CD64 de Mme Marie Pochon tombent.

Article 12 : *Gager financièrement la proposition de loi*

*La commission **adopte** l'article 12 **non modifié**.*

*Elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

M. Yoann Blais, adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique (FLAE)

M. Jérémie Hombourger, adjoint au chef du bureau des structures territoriales de la sous-direction des compétences et des institutions locales (CIL)

Direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesco)

M. Patrice Durand, sous-directeur de la performance et des politiques éducatives territoriales

Association nationale des élus de la montagne (ANEM)

M. Olivier Riffard, délégué général

Mme Dorothée Collet, chargée des relations parlementaires

Mme Manon Camus, chargée de l'urbanisme, de l'aménagement, de l'agriculture, de la forêt et de la biodiversité

M. Charles Meiller, chargé des finances publiques, du tourisme, des mobilités, et du changement climatique

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)

M. Pascal Berteaud, directeur général

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

Mme Émilie Vouillemet, sous-directrice de l'urbanisme réglementaire et des paysages

Direction générale de l'offre de soins (Dgos)

M. Mickael Benzaqui, sous-directeur de l'accès aux soins et du premier recours

Table ronde

– **Fédération nationale des communes forestières (FNcofor)**

Mme Patricia Morhet Richaud, 1^{ère} vice-présidente, membre du comité de massif des Alpes, présidente de Bois des Alpes

M. Michel Castan, vice-président, membre de la commission permanente du conseil national de la montagne, membre du comité de Massif des Pyrénées, président des Communes forestières de Nouvelle-Aquitaine, membre du comité directeur de l'ANEM

M. Michel Bourgeois, trésorier, président des communes forestières de Bourgogne Franche Comté, co-président de la commission Agriculture-Forêt de l'ANEM

Mme Françoise Alriq, directrice générale adjointe

– **Fédération nationale du bois (FNB) ***

M. Nicolas Douzain-Didier, délégué général

M. Fabrice Chauvin, président des Résineux de Franche-Comté

M. Gerald Oriel, président FNB Grand-Est

M. Pierre Philipon, pour FNB Auvergne

Direction des sports

Mme Marina Chaumont, Cheffe du bureau sport durable

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*