



## VERS UNE MONTAGNE DES « 4 SAISONS »

*Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable*

**Rapport d'information de M Cyril Pellevat (LR – Haute Savoie)  
sur l'application de la loi « Montagne II »**

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

C'est le principal constat dressé dans ce rapport, adopté par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable le 15 juillet 2020, à l'issue d'un cycle d'auditions réalisé par Cyril Pellevat dans le cadre du groupe d'études « Développement économique de la montagne »<sup>1</sup> entre novembre 2019 et mars 2020<sup>2</sup>. Sans rechercher l'exhaustivité, compte tenu de la très grande diversité des sujets abordés par les lois Montagne de 1985 et 2016 ainsi que du caractère récent de certains dispositifs pris pour leur application, ce rapport vise à **dresser des perspectives** pour la politique de la montagne. La commission considère que **le temps d'un « acte III » de la loi Montagne n'est pas encore venu et affirme trois priorités déclinées en 3 axes de recommandations**, dont certaines pourraient trouver une traduction législative dans le cadre du projet de loi « 3 D » - décentralisation, différenciation et déconcentration :

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

<sup>1</sup> [Voir liste des membres du groupe d'études.](#)

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

## **AXE 1 – Poursuivre l'adaptation des normes et des services essentiels à la population aux spécificités des territoires de montagne**

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

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

De l'avis des personnes entendues par le rapporteur, l'objectif de différenciation territoriale et d'adaptation des normes aux spécificités des territoires de montagne n'est pas atteint à ce jour. L'enjeu est d'adapter, y compris au stade de leur conception, les normes législatives et réglementaires envisagées pour un secteur à la spécificité des territoires de montagne ou à la situation particulière de chaque massif ou partie de massif<sup>3</sup>.

- **Proposition 2 :** mieux concilier l'application conjointe des lois « Montagne » et « Littoral » en constituant une instance dédiée au sein du CNM<sup>4</sup>.
- **Proposition 3 :** assouplir le cadre d'exercice de la compétence eau et assainissement pour les communes de montagne<sup>5</sup>, en leur permettant de conserver ou de retrouver cette compétence au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 2026.
- **Proposition 4 :** renforcer la dimension territoriale de la politique de santé pour lutter contre la désertification médicale<sup>6</sup>, en associant mieux les élus à la

<sup>3</sup> La création d'un programme « Ruralités – Montagne » au sein de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) apparaît comme un signal positif. En outre, l'article 10 de la loi Montagne II avait déjà modifié l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) en prévoyant que le Conseil national d'évaluation des normes pouvait être saisi d'une demande d'évaluation de normes réglementaires en vigueur applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics par le président de la commission permanente du Conseil national de la montagne. Cette faculté semble cependant trop restrictive : elle ne vise pas explicitement des demandes d'avis sur des propositions d'adaptation de dispositions réglementaires aux spécificités des territoires de montagne et ne vise pas les normes de niveau législatif. Surtout, la saisine du CNEN n'est pour l'heure ouverte qu'au Conseil national de la montagne, et non aux comités de massif. Une modification de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales doit donc être envisagée.

<sup>4</sup> Le rapporteur propose de modifier l'article 6 de la loi « Montagne » relatif au Conseil national de la montagne (CNM) pour prévoir la création d'une instance chargée d'émettre des propositions visant à concilier les dispositions de portée générale et d'application spécifiques des lois « Montagne » et « Littoral ». Cette proposition reprend et adapte la proposition n° 124 de l'Agenda rural (« constituer un groupe de travail pour concilier l'application des lois Montagne et Littoral sur les mêmes territoires »), qui avait dressé les mêmes constats au sujet d'une application conflictuelle des dispositions de ces deux lois. En plaçant cette instance auprès du CNM, cette proposition vise à garantir une bonne association des élus à la conciliation entre ces deux grandes lois sectorielle et un traitement concret des problématiques rencontrées dans les territoires de montagne.

<sup>5</sup> Si des assouplissements ont été prévus, notamment grâce au Sénat, d'abord dans le cadre de la loi du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes, puis dans le cadre de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, les élus entendus par le rapporteur ont fait part de leur souhait, pour les communes qui le souhaitent, de conserver le plein exercice de ces compétences. En conséquence, l'obligation de transfert de la compétence eau et assainissement pour les communautés de commune et les communautés d'agglomération pourrait être supprimée en zones de montagne.

gouvernance des agences régionales de santé (ARS), en créant des délégations territoriales des ARS par massif, en favorisant les stages en pratique ambulatoire en zones de montagne, en favorisant la création de maisons de santé à l'échelle territoriale pertinente et en garantissant le maintien d'une offre hospitalière de qualité et adaptée aux spécificités de la montagne.

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

Dans le prolongement de la position de la commission, le rapporteur appelle d'une part à **accroître de 600 millions d'euros les moyens du « guichet » France très haut débit** pour garantir la couverture intégrale des territoires de montagne en fibre optique d'ici 2025 et d'autre part, à **maintenir la pression de l'État et du régulateur sur les opérateurs** pour assurer le respect des engagements pris dans le cadre du *New Deal* mobile, visant notamment à résorber les zones blanches en territoires de montagne<sup>7</sup>.

### **AXE 2 – Assurer le maintien et le développement des activités économiques en zones de montagne**

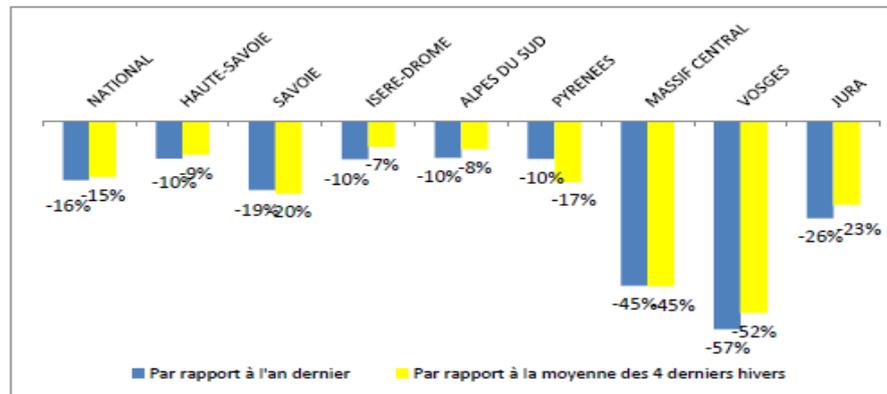
*Les conséquences de la crise du Covid-19 sur les finances des collectivités territoriales de montagne et les opérateurs économiques demeurent peu connues à ce jour, malgré certains chiffrages partiels. Au-delà, les caractéristiques de l'économie des territoires de montagne appellent à une action résolue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

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

---

<sup>6</sup> Cette proposition rejoint la position exprimée par la commission dans le cadre de travaux législatifs et de contrôle : voir Déserts médicaux : l'État doit enfin prendre des mesures courageuses !, rapport d'information n° 282 (2019-2020) de MM. Hervé Maurey et Jean-François Longeot et l'avis n° 515 (2018-2019) de M. Jean-François Longeot sur le projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé.

<sup>7</sup> Sur les 1374 premiers sites identifiés par le programme de couverture ciblée du *New Deal* mobile de 2018, 521 sont situés en zone de montagne soit 38 % du nombre total de sites. L'atteinte des objectifs du *New Deal* constitue donc un enjeu particulièrement fort pour les territoires montagnards.



Fréquentation des domaines skiables 2019/2020 par massifs

Source : Domaines skiables de France.

- **Proposition 7 : préserver le pastoralisme face à la prédation des loups<sup>8</sup>** en favorisant l'installation des éleveurs, en créant des zones de protection renforcée (ZPR)<sup>9</sup> dans lesquelles des loups peuvent être prélevés indépendamment du plafond de prélèvement en cas d'attaques, en reconnaissant voire en présument l'état de nécessité<sup>10</sup> lorsqu'un éleveur ou un berger abat un loup qui s'attaque à son troupeau, sous certaines conditions<sup>11</sup>, en permettant aux maires de requérir la Brigade loups lors d'attaques répétées et en confiant la police des chiens de protection aux préfets.

Malgré certaines avancées, la situation sur le front de la colonisation des loups est loin d'être satisfaisante. Une **proposition de résolution européenne** (PPRE) visant à modifier le classement dont bénéficie le loup au sein de la Convention de Berne permet de réaffirmer la position du Sénat sur ce sujet<sup>12</sup>, dans le prolongement du rapport d'information *Politique du loup : défendre un pastoralisme au service de la biodiversité* fait par le rapporteur en 2018 au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable<sup>13</sup>. Cette initiative s'inscrit elle-même dans le prolongement de la **résolution sur le pastoralisme**, adoptée par le Sénat en application de l'article 34-1 de la Constitution le 2 octobre 2018<sup>14</sup>.

- **Proposition 8 : ne pas reproduire les erreurs commises pour le loup avec l'ours et décider un moratoire sur la réintroduction de nouveaux spécimens**, améliorer la transparence de l'information sur la présence de l'ours et la

<sup>8</sup> Si le plafond de prélèvement des loups a été rehaussé en 2019 et pour l'année 2020 par arrêtés du 26 juillet 2019 et du 30 décembre 2019, afin de prendre en compte la forte augmentation du nombre de loups, tout n'est pas mis en œuvre pour soutenir les éleveurs aux yeux du rapporteur.

<sup>9</sup> Une proposition de loi visant à créer des zones de protection renforcée contre le loup avait été adoptée par le Sénat le 30 janvier 2013.

<sup>10</sup> Article L. 122-7 du code pénal.

<sup>11</sup> Une modification de l'article L. 415-3 du code de l'environnement devrait être envisagée pour réprimer les interdictions de détruire des espèces protégées « sauf en situation de nécessité, alors que les mesures de protection du troupeau ont été régulièrement mises en œuvre et que l'attaque du ou des espèces concernées est actuelle et imminente ».

<sup>12</sup> <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr19-571.html>.

<sup>13</sup> Rapport n° 433 (2017-2018) de Cyril Pellevat, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

<sup>14</sup> <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr17-723.html>.

communication, garantir une juste indemnisation des préjudices subis par les éleveurs et bergers.

- **Proposition 9 :** développer largement la « culture de la montagne », améliorer la connaissance de la montagne auprès des jeunes générations et soutenir le tourisme en zones de montagne : instaurer un calendrier scolaire pluriannuel (sur 3 ans par exemple) pour assurer une meilleure prévisibilité aux professionnels et aux élus et développer les « ailes » de saison<sup>15</sup>, améliorer l'attractivité des classes découvertes en mettant enfin en œuvre l'article 16 de la Montagne<sup>16</sup>, diversifier les activités proposées aux enfants (montagne « blanche » et montagne « verte »), mieux accompagner les enseignants sur les plans opérationnel et financier.
- **Proposition 10 :** proroger jusqu'au 31 décembre 2021 la totalité des mesures en vigueur dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) pour l'ensemble des communes, y compris de montagne, bénéficiant actuellement du dispositif et faire aboutir les réflexions concernant la définition de la « nouvelle géographie prioritaire de la ruralité » annoncée par le précédent Premier ministre, en prévoyant un zonage et un soutien adaptés aux spécificités des territoires de montagne<sup>17</sup>.
- **Proposition 11 :** Soutenir la filière laitière en montagne, saisir enfin la Commission européenne au sujet de l'article 61 de la loi de 2016<sup>18</sup> et, dans le cas où le dispositif s'avèrerait effectivement incompatible avec le droit de l'Union européenne, mettre en place un dispositif alternatif.

---

<sup>15</sup> Depuis la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation, l'article L. 521-1 du code de l'éducation dispose que le « calendrier scolaire national est arrêté par le ministre chargé de l'éducation pour une période de trois années ». Conformément à ces dispositions, les calendriers scolaires étaient déterminés selon la règle d'un « triennal glissant ». L'arrêté de 2014 avait par exemple fixé les calendriers scolaires pour les années 2015, 2016 et 2017, avant que l'arrêté de 2015 ne prévoie le calendrier scolaire pour 2018. C'est depuis 2017 que la fixation des calendriers est devenue biannuelle, afin notamment de faciliter la mise en œuvre des réformes du second degré. Saisi par le Premier ministre sur le fondement de l'article 37 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a considéré dans une décision du 11 juillet 2019 que le caractère triennal des calendriers scolaires inscrit à l'article L. 521-1 du code de l'éducation relevait du domaine réglementaire. Conforté par cette décision, le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse a pris le 26 juillet 2019 un arrêté fixant un calendrier scolaire biannuel.

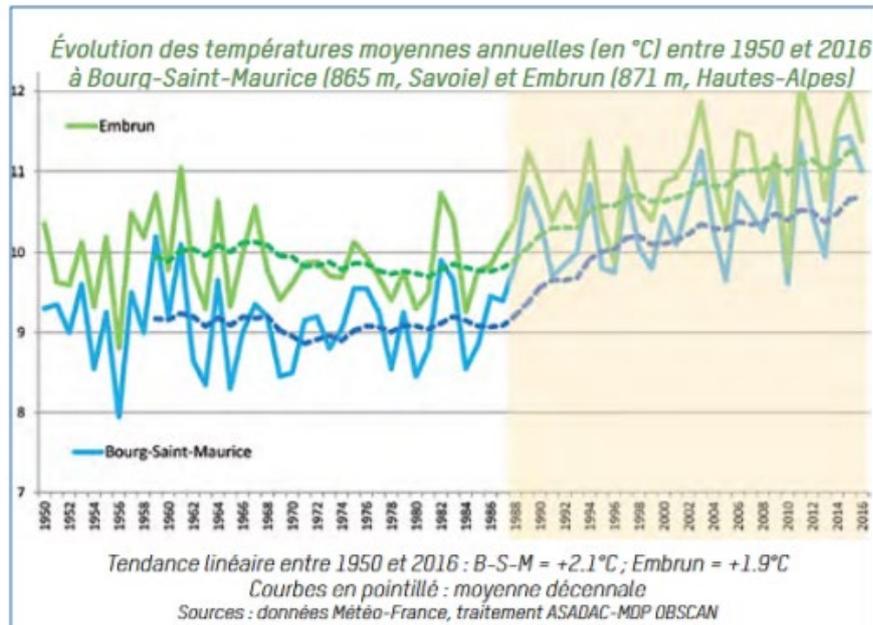
<sup>16</sup> L'article 16 de la loi « Montagne II » dispose que « le ministre chargé des transports, en collaboration avec le ministre chargé de l'éducation nationale, sollicite la conclusion d'un accord avec les transporteurs nationaux destiné à assurer des conditions tarifaires spécifiques aux établissements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

<sup>17</sup> Cette proposition rejoint le travail des sénateurs Rémy Pointereau, Frédérique Espagnac et Bernard Delcros de 2020 sur l'avenir des ZRR : voir le rapport d'information n° 41 (2019-2020) Sauver les zones de revitalisation : un enjeu pour 2020, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des finances.

<sup>18</sup> Exonération de TICPE pour les véhicules utilisés dans le cadre de la collecte du lait en zones de montagne. Le Gouvernement n'a jamais saisi la Commission européenne de cette disposition. Si la mesure s'avérait in fine inapplicable, une alternative devra être envisagée : le surcoût pour la collecte du lait est évalué à 14 euros / 1 000 litres de lait collecté en moyenne. En outre, la production de lait a baissé de 20 à 52 % selon les départements en montagne depuis 2008. Dans sa contribution écrite aux travaux du rapporteur, le CNIEL indique qu'une accélération de la baisse annuelle sur cinq années (- 5,1 % / an, soit la baisse enregistrée dans les Pyrénées depuis 2014) pourrait conduire à la perte de 4 700 emplois.

### AXE 3 – Accompagner les territoires de montagne dans l'adaptation au changement climatique

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



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

Comme le notait le récent rapport de la délégation sénatoriale à la prospective, ce réchauffement a et aura **des conséquences diverses selon l'altitude** : c'est tout particulièrement en **basse et moyenne montagne** que le recul de l'enneigement imposera aux domaines de transformer leur modèle économique<sup>19</sup>. Le risque de disparition de l'activité du ski à horizon 2040-2050 est limité pour les stations dont le domaine skiable se situe au-dessus de 1 800 mètres. Vers 1 500-1 800 mètres, des investissements permettraient de sécuriser l'enneigement. Dans les territoires de montagne, le recul, voire le manque d'enneigement, est d'ores et déjà visible, particulièrement sur les « ailes » de saison hivernale, alors que la viabilité économique d'un domaine skiable suppose une durée minimale d'ouverture de 100 jours par an. La situation s'avère déjà intenable pour certaines stations, contraintes en 2020 d'arrêter leur activité (Céüze, dans les Hautes-Alpes, en février ; le Mont-Dore, dans le Puy-de-Dôme, placée en redressement judiciaire en mars).

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

- **Proposition 12 : constituer un fonds d'adaptation au changement climatique en zone de montagne (FACCM)**, permettant de financer la réhabilitation énergétique des bâtiments touristiques, de restructurer et d'adapter les activités

<sup>19</sup> Rapport d'information n° 511 (2018-2019) de MM. Ronan Dantec et Jean-Yves Roux, fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective Adapter la France aux dérèglements climatiques à l'horizon 2050 : urgence déclarée.

économiques au recul de l'enneigement dans les massifs les plus exposés au changement climatique<sup>20</sup>.

- **Proposition 13 :** ouvrir le droit à l'activité partielle pour les salariés des remontées mécaniques relevant des régies dotées de la seule autonomie financière au-delà du 31 décembre 2020<sup>21</sup>, dans le prolongement de l'expérimentation prévue par l'article 45 de la loi de 2016, pour mieux armer les petites et moyennes stations de montagne face aux aléas climatiques.
- **Proposition 14 :** établir à l'échelle des comités de massif des plans stratégiques d'adaptation au changement climatique et de diversification des activités économiques et touristiques.
- **Proposition 15 :** poursuivre la diversification des activités touristiques pour parvenir à un véritable « tourisme 4 saisons », notamment en améliorant le dialogue entre les acteurs économiques de la montagne (agriculteurs, éleveurs, bergers, exploitants de remontées mécaniques, opérateurs de tourisme et de loisirs) pour permettre le développement de servitudes estivales<sup>22</sup>.



**M. Hervé Maurey**  
Président de la commission  
Union Centriste - Eure



**M. Cyril Pellevat**  
Rapporteur  
Les Républicains – Haute-Savoie

**Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

[http://www.senat.fr/commission/dvpt\\_durable/index.html](http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html) - Téléphone : 01.42.34.23.20

<sup>20</sup> Le fonds serait financé par l'État, et pourrait également l'être, sur une base volontaire, par les collectivités territoriales et leurs groupements. Le montant de ces contributions serait déterminé par une conférence des financeurs réunissant les représentants de l'État et des collectivités territoriales au sein des comités de massif.

<sup>21</sup> Introduite pendant l'épidémie de Covid-19, l'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle permet l'application du chômage partiel aux salariés employés par des régies dotées de la seule autonomie financière qui gèrent un service public à caractère industriel et commercial de remontées mécaniques ou de pistes de ski, au plus tard jusqu'au 31 décembre 2020. Cette disposition avait auparavant fait l'objet d'expérimentations sur le fondement de l'article 45 de la loi Montagne II de 2016.

<sup>22</sup> L'article 68 de la loi Montagne II permet d'instituer des servitudes estivales pour assurer, dans le périmètre d'un site nordique ou d'un domaine skiable, le passage, l'aménagement et l'équipement de pistes de loisirs non motorisés en dehors des périodes d'enneigement. D'après les services compétents de l'État, face à la réticence de certains acteurs, cette disposition n'a pas fait l'objet d'applications concrètes.