

2016-07

# AVANT-PROJET DE LOI DE MODERNISATION, DE DÉVELOPPEMENT ET DE PROTECTION DES TERRITOIRES DE MONTAGNE

Le Premier ministre a saisi le 27 juillet 2016 le CESE pour avis en urgence sur le projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

Ce projet de loi vise à adapter la loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. Il apporte des modifications au fonctionnement du Conseil national de la montagne (CNM), des comités de massif et au contenu des schémas interrégionaux de massif. Il aborde les questions du numérique, de la téléphonie mobile, de la pluriactivité et du travail saisonnier. Il traite d'aspects relatifs aux activités agricoles, pastorales et forestières, à la promotion du tourisme, à l'immobilier de loisir, au rôle des parcs naturels régionaux (PNR).

Après des observations générales de cadrage, l'avis du CESE s'attache à une critique constructive des titres et articles du projet de loi.

## I - OBSERVATIONS GÉNÉRALES DE CADRAGE

Pour le CESE, le développement durable de la montagne est un enjeu important. La loi montagne y contribue : 30 ans après son adoption, les massifs montagneux ont pour la plupart connu regain de population et développement économique, protection des espaces naturels les plus sensibles et maîtrise des aménagements touristiques.

Mais diverses mutations (lois récentes de décentralisation, évolutions des attentes des populations et des loisirs, raréfaction du foncier, essor du numérique, changement climatique) nécessitent de faire évoluer la loi montagne, la situation de nombre d'espaces montagnards est difficile et les évolutions sont défavorables au tourisme de neige.

L'exposé des motifs du projet de loi annonce une politique ambitieuse pour compenser les contraintes géographiques et climatiques de la montagne, valoriser ses atouts et répondre aux besoins des

populations. Si le CESE souscrit à ces objectifs généraux, il note que le projet de loi prévoit des mesures utiles sur des sujets importants, mais trop partielles et insuffisamment stratégiques pour répondre à la vision annoncée.

Pour le CESE, le dynamisme économique et social, l'accès à l'emploi des habitant.e.s de la montagne, et notamment des jeunes, est un enjeu majeur. La politique de handicaps naturels doit être réaffirmée dans les objectifs de la politique de la montagne. L'accès aux services, notamment à la santé, à l'éducation, à la formation professionnelle et à la culture, est aussi un enjeu. Il importe que les solutions de re-développement économique s'inscrivent dans la priorité de développement durable et d'adaptation au changement climatique. Elles doivent entre autres viser la gestion de l'eau et la protection des milieux aquatiques et des rivières de montagne. Enfin, il importe d'impliquer dans ces évolutions l'ensemble de ses habitant.e.s.

**Les 3/4 des communes  
de montagne ne sont pas  
couvertes par un SCoT**

**En montagne,  
80 % de l'offre  
d'hébergement  
touristique reposent  
sur la location  
meublée de résidences  
secondaires dont  
40 % ont des périodes  
d'utilisation  
ou de location rares**



**Michèle Nathan**

est attachée territoriale et chargée de mission au secrétariat général de la Fédération Interco CFDT. Elle siège au CESE à la section de l'aménagement durable des territoires et préside la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques où elle représente le groupe de la CFDT.

### Contact :

michele.nathan@lecese.fr  
01-44-43-62-52

**II - OBSERVATIONS SUR LES ARTICLES DU PROJET DE LOI****TITRE I : « Prendre en compte les spécificités de la montagne et renforcer la solidarité nationale »**

Quant au chapitre I, le CESE appelle à ajouter aux objectifs de l'article 1er un objet de gestion de l'eau et de protection des milieux aquatiques, de soutien en matière de protection de la biodiversité, et à conforter la prise en compte des enjeux climatiques.

Quant au chapitre II sur la gouvernance, le CESE recommande de :

- Intégrer au CNM et au comité de massif une représentation de l'économie sociale et solidaire, renforcer au CNM celle des associations
- Favoriser au sein des commissions obligatoires du comité de massif la prise en compte transversale du développement durable
- Veiller à la prise en compte des orientations nationales de la trame verte et bleue (ONTVB) et des Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) dans le schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif

**TITRE II : « Soutenir l'emploi et le dynamisme économique en montagne »**

Quant au chapitre Ier, le CESE appelle à accélérer la couverture en très haut débit en ne se limitant pas à quelques points couverts par commune. Quant au chapitre II, le CESE

- Se félicite des améliorations des conditions d'accueil, de logement et de protection sociale des saisonniers prévues par le projet de loi
- Note que la possibilité de regrouper maisons des services au public et des maisons des saisonniers pose question pour sa mise en œuvre vu la technicité de gestion des dossiers
- Juge utiles les deux dispositifs prévus par l'article 14, sous réserve de veiller à la qualité des logements mobilisés et d'évaluer à 5 ans

Quant au chapitre III, le CESE appelle à :

- Développer l'établissement des documents de gestion durable ou code de bonnes pratiques sylvicoles, en les adaptant aux petites surfaces
- Accompagner l'agriculture, l'industrie et l'artisanat en montagne

Quant aux chapitres IV et V, le CESE :

- S'étonne qu'ils prévoient des actions ciblées sur la promotion des ventes de voyage et le classement des stations touristiques, mais rien quant aux difficultés économiques de nombre de stations de montagne
- Souligne l'enjeu de préserver le patrimoine naturel de la montagne, et de veiller à que la dérogation concernant certaines communes de montagne à la règle de l'intercommunalité pour la promotion du tourisme ne nuise pas à sa cohérence sur l'ensemble d'un territoire

**TITRE III : « Réhabiliter l'immobilier de loisir par un urbanisme adapté »**

Le CESE appelle le gouvernement à assurer un bon équilibre entre les composantes « *Rénovation de la procédure des Unités touristiques nouvelles* », « *Disposition d'urbanisme en montagne* » et « *Encourager la réhabilitation de l'immobilier de loisir* », en favorisant la rénovation du parc ancien ou la reconstruction sur place.

Quant au chapitre Ier, qui modifie la procédure des Unités touristiques nouvelles (UTN), le CESE s'interroge sur son opportunité et appelle à :

- Inscrire l'urbanisme dans un cadre cohérent et concerté, en oeuvrant à la généralisation des SCoT et à la préservation des terres nécessaires au développement des activités agricoles, pastorales et forestières
- Prévoir la consultation des comités de bassins et des CRTVB, futurs Comités régionaux de la diversité, dans les études de discontinuité prévues à l'article L. 122.7 du code de l'urbanisme

Le chapitre III traite du soutien à la réhabilitation de l'immobilier de loisir. Le projet de loi laisse aux collectivités le soin de définir les engagements des bénéficiaires des aides dans le cadre des ORIL et crée une priorité de rachat pour les propriétaires de logements contigus dans les copropriétés en ORIL. Le CESE considère ces deux évolutions positives mais de portée limitée en termes quantitatif et appelle à :

- Amplifier le soutien à la réhabilitation de l'immobilier de loisir et l'inscrire dans un urbanisme repensé
- Engager une réflexion sur les aides à la rénovation et à l'équipement pour les structures bénéficiant de l'agrément Tourisme social et solidaire
- Mieux utiliser l'opportunité d'internet pour accueillir plus de touristes sans bâtir de capacités d'hébergement à proportion

**TITRE IV : « Renforcer les politiques environnementales à travers l'intervention des parcs naturels régionaux » (PNR)**

Le CESE confirme l'importance du rôle du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du PNR pour l'application de la loi montagne mais s'étonne que les dispositions de l'article 24 visent les seuls PNR, et non les aires d'adhésion des parcs nationaux.

Quant à la possibilité de définir de manière concertée des « aires de tranquillité » dans des parties de PNR et de la « zone optimale d'adhésion » de parcs nationaux, l'enjeu consistera à trouver un bon équilibre entre protection des espaces naturels et développement local, dans une logique de développement durable.