



Février 2017

Examen du projet de loi « Montagne »... et « la bataille de l'eau » !

L'Assemblée nationale a adopté le 21 décembre dernier le projet de loi « de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne », dite loi « Montagne », qui entend « moderniser » et adapter le texte fondateur de la loi « Montagne » de 1985 aux enjeux actuels des territoires de montagne.

Le classement en zone « montagne » s'appuie toujours sur des critères de pente et d'altitude et concerne **108 des 132 communes de notre circonscription**.

Le texte gouvernemental ciblait des dispositifs dans des domaines précis comme le tourisme ou le travail saisonnier. Mais il restait très **en deçà d'une prise en compte plus globale des spécificités et difficultés de nos communes de montagne**.

Aussi, malgré des délais particulièrement courts, j'ai souhaité impliquer le plus grand nombre d'élus et d'habitants pour participer à son amélioration par **l'élaboration collective d'amendements**, comme je l'ai fait pour d'autres textes. **3 réunions publiques d'échanges ont eu lieu fin septembre 2016 à Auzelles, St-Romain et St-Victor-Montvianeix**.

Avec le dépôt de 50 amendements en commission et 20 en séance publique, ce sont **au final 10 de mes amendements qui ont été retenus en commission, puis 6 en séance publique**. Parmi les amendements adoptés :

- La prise en compte et l'anticipation des effets du changement climatique au regard de ses conséquences, notamment dans les domaines agricole, forestier et touristique.

- La gestion durable des forêts et le développement de l'industrie de transformation du bois.

- L'évaluation du niveau et de la qualité de l'ensemble des services publics et au public présents sur les territoires de montagne, ce qui inclut à la fois les services assurés par la protection sociale, les services déconcentrés de

l'État, les entreprises publiques, l'ensemble des services publics locaux mais également l'ensemble des services de proximité nécessaires au quotidien ne relevant pas d'une gestion publique.

- **La prise en compte des temps de parcours des élèves et des patients dans l'évaluation de l'accessibilité de l'offre éducative et de soins en territoires de montagne.**

Extraits de l'intervention générale lors de l'examen du texte le 10 octobre 2016

M. André Chassaigne. [...] je me réjouis tout d'abord de revoir sur le devant du travail parlementaire un projet de loi touchant directement aux problématiques d'aménagement du territoire, et spécifiquement à nos territoires ruraux de montagne. Nous sommes nombreux ici à être des élus de la montagne : de sensibilités différentes, nous n'en sommes pas moins des « frères de planète », comme l'écrivait Albert Camus à René Char malgré leurs divergences.

Pour autant, je ne me limiterai pas à cette envolée lyrique, [...]. Aussi n'aborderai-je pas ce débat sans rappeler **le très douloureux triptyque gouvernemental de la réforme territoriale, qui marquera profondément la vie et la dynamique de l'ensemble de nos territoires ruraux**. Je parle bien entendu de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, de la loi relative à la délimitation des régions et de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, dont les effets se font maintenant connaître **sans que les élus locaux et les populations n'aient eu leur mot à dire**.

Comment pourrait-on également aborder un texte qui entend constituer l'acte II de la loi Montagne de 1985 et faire du « développement équitable et durable de ces territoires » un « objectif d'intérêt national », sans faire référence aux **terribles coups portés ces dernières années**

aux moyens financiers de ces mêmes territoires ? La baisse de 11 milliards d'euros des dotations aux collectivités [...] contraint aujourd'hui l'immense majorité des communes rurales et de montagne à revoir de façon drastique leurs investissements et les moyens assurant les services du quotidien aux administrés. [...]

Mais, [...] « il faut souffler sur quelques lueurs pour faire de la bonne lumière. » Je me réjouis donc de ce temps de débat sur un texte dans lequel l'aménagement du territoire peut reprendre [...] le pas sur les seuls principes libéraux de concurrence territoriale et de concentration des richesses dans les territoires les plus compétitifs.

[...] Tous les élus de la montagne conviendront toutefois qu'il y a un véritable besoin de **prendre en compte concrètement le vécu dans nos communes classées en zone de montagne** pour répondre aux besoins des populations.

Ayant conduit sur le terrain un travail préparatoire avec une participation citoyenne, j'ai relevé des avis partagés et même des inquiétudes sur la portée limitée du texte.

Je pense ainsi à **la question centrale de la présence et du maintien de nos services publics en zone de montagne**. Un chapitre III spécifique a été introduit, avec une avancée importante en faveur de la carte scolaire en zone de montagne. Cette avancée mérite d'être confortée en faisant clairement référence aux temps de parcours des élèves entre leur domicile et leur établissement scolaire. [...] Mais il aurait été tout aussi indispensable de faire des propositions concrètes en matière d'**accès aux soins** et de maintien des hôpitaux de proximité dans le cadre de la création des groupements hospitaliers de territoire, tout comme en matière [...] de **présence postale** et d'amplitude horaire des points de contact.

La question de **l'adaptation des règles d'urbanisme aux spécificités et à la diversité des territoires de montagne** a aussi occupé très largement nos débats en commission. Il s'agit en effet d'une préoccupation constante des élus et des habitants de la montagne [...]. Ainsi, les conditions particulièrement strictes d'élaboration et de révision des plans locaux d'urbanisme ne correspondent pas toujours aux problématiques réelles des territoires ruraux éloignés et souvent en perte de démographie. J'ai déposé plusieurs amendements relatifs à cet enjeu, par exemple en ce qui concerne les possibilités de changement de destination de certains bâtiments pour faciliter la reprise d'activité. [...]

J'ai également déposé des amendements pour **la prorogation de la validité des plans d'occupation des sols**, afin d'éviter certaines dérives déjà constatées du fait du retour à l'application du règlement national d'urbanisme, dans l'attente des plans locaux d'urbanisme intercommunaux.

Un autre enjeu longuement abordé en commission est celui des **modalités de la gestion de l'eau potable** en zone de montagne. Il s'agit d'une préoccupation très forte des élus qui vivent avec beaucoup d'inquiétude le transfert obligatoire de cette compétence aux intercommunalités, transfert acté par la loi NOTRe [...].

Je regrette qu'une série d'enjeux concernant directement les territoires de montagne fassent figure de grands absents.

Tout d'abord, la question de **l'accessibilité en termes d'infrastructures de transports**, tout comme en matière d'offre et de services de transports collectifs [...]. Il s'agit pourtant d'un sujet prioritaire pour qui cherche à favoriser l'attractivité de ces territoires ruraux par l'accueil de nouveaux actifs, **parallèlement au problème du déploiement du numérique**.

Il est tout aussi regrettable de ne pas aborder de façon approfondie **l'enjeu du réchauffement climatique** et de ses incidences sur les activités et l'attractivité des territoires de montagne [...]. Ils figurent en effet parmi les espaces les plus impactés : hausse des températures, contrastes pluviométriques accrus, diminution de l'enneigement, hausse des phénomènes météorologiques violents, évolution et érosion accélérée de la biodiversité [...].

Une autre problématique n'a pas trouvé de traduction législative dans ce texte : **le soutien aux activités commerciales et artisanales de proximité**. [...] pour parvenir à assurer un minimum de ressources aux professionnels installés sur des territoires très peu peuplés [...].

Il y a un autre absent : il s'agit bien entendu du nerf de la guerre de l'aménagement du territoire, en l'occurrence **les moyens financiers spécifiques accordés à ces politiques différenciées**. [...]

Vous connaissez mon attachement particulier aux politiques publiques en faveur de la ruralité et de la montagne. C'est donc dans un esprit constructif et au service du bien vivre de tous leurs habitants que je souhaite que nous puissions

enrichir ce projet de loi au regard de ses avancées comme de ses nombreuses insuffisances [...] ».

Focus sur la compétence « eau » dans les débats en commission et en séance publique

Les problématiques relatives au futur exercice de la compétence « eau » par les intercommunalités et les spécificités de la gestion de l'eau dans les communes de montagne ont fait l'objet de très nombreux échanges lors des 3 réunions publiques organisées.

Pour traduire ces préoccupations, j'ai ainsi déposé plusieurs amendements en commission puis en séance publique pour soutenir le maintien de la compétence ou de la gestion déléguée de cette compétence au niveau communal ou par l'intermédiaire des syndicats intercommunaux existants.

Vous retrouverez ci-dessous **des extraits des débats** qui ont animé l'examen de ces amendements en commission puis en séance publique.

En commission, le 27 septembre 2016

« **M. André Chassaigne.** [...] Dans le cadre de réunions citoyennes que j'ai organisées en vue de l'examen de ce projet de loi, j'ai rencontré de très nombreux élus. [...]. De petites communes gèrent en régie directe leur réseau d'eau, avec des captages, une alimentation surveillée, des analyses satisfaisantes, et leur réseau ne peut être connecté aux réseaux de communes voisines, notamment en raison d'une forte déclivité. Or la compétence sera transférée à des intercommunalités [...].

Avec l'amendement CE216 [...], je propose que les communes situées en zone de montagne puissent bénéficier d'une **dérogation qui leur permette de conserver leurs compétences en matière d'eau et d'assainissement.**

L'amendement CE218 est un amendement de repli, visant à permettre aux communes situées en zone de montagne de bénéficier, à leur demande et par délibération, d'une **convention de gestion déléguée à la commune pour l'exercice de la compétence « eau »** transférée à la communauté de communes en vertu de la loi NOTRe.

L'amendement CE215 [...] concerne le **maintien de syndicats intercommunaux**, [...]. Actuellement, la loi NOTRe prévoit la possibilité de maintenir les syndicats intercommunaux s'ils concernent trois communautés de communes

différentes, mais, en zone de montagne, c'est mission impossible ! Je propose que ce soit possible **même si deux communautés de communes différentes seulement sont concernées.**

M. le Ministre. Ce plaidoyer passionné et convaincu de M. le député André Chassaigne sent bon l'homme qui connaît le terrain, [...] Ce que dit M. André Chassaigne n'est pas inexact, mais, avec la loi NOTRe, nous nous sommes engagés dans une construction qui renforce significativement les communautés de communes. [...] Mais le Gouvernement ne peut être favorable à vos propositions : la loi NOTRe attribue à titre obligatoire les compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes, à compter du 1^{er} janvier 2020, soit au terme d'un délai plus que raisonnable. Les intéressés font bien le travail, certes, mais il est également vrai que les syndicats que vous évoquez sont de tous petits syndicats. Ces transferts ont donc vocation à assurer la réduction du morcellement des compétences et à permettre des économies d'échelle. [...] Par ailleurs, ces syndicats sont quand même d'une grande hétérogénéité : certains sont gérés au mieux, mais d'autres, qui se piquent de toujours pratiquer le prix le plus réduit, entretiennent très mal les réseaux. [...] Et plus les syndicats sont nombreux, plus l'injustice et l'inéquité sont flagrantes. C'est la raison pour laquelle la loi NOTRe a voulu transférer cette compétence au niveau de l'intercommunalité. [...] Je ne peux donc être favorable à un retour en arrière à la faveur de l'examen de ce projet de loi, [...]

M. André Chassaigne. Je comprends les arguments avancés [...]. Cependant, le dispositif prévu sera absolument inapplicable dans de nombreuses communes. Les conséquences en terme de coût de fonctionnement seront énormes. L'eau est le bien commun de l'humanité ou, du moins, de certains territoires. Il est très bien géré aujourd'hui, mais, dans le cadre d'une harmonisation, on va faire une grosse machine et, au final, en zones de montagne, abandonner des réseaux d'eau aujourd'hui très bien gérés grâce à une gestion de proximité et à une forme de bénévolat des élus locaux. **Le texte de la loi NOTRe est terriblement technocratique et alimente la rupture entre le monde rural et les décideurs politiques.** Les populations et les élus de ces petites communes ne comprennent pas que l'on puisse imposer de tels regroupements.

En séance publique, le 11 octobre 2016

M. André Chassaigne. [...] Le premier amendement, le no 204, considère qu'une commune peut conserver la compétence sur l'eau par délibération. Il s'agit donc de revenir sur une décision prise dans le cadre de la loi NOTRe, mais en s'appuyant sur les spécificités des communes de montagne, où **la gestion des bassins-versants et l'impossibilité de connexion des différents réseaux justifient un traitement particulier.** [...]

Je le dis et le répète, ces propositions s'appuient sur des demandes insistantes émanant de nos communes, par la voix de leurs conseils municipaux. On ne mesure pas quelles seront les conséquences de ce transfert de compétences, mais j'affirme aujourd'hui que ce sera impraticable sur le terrain, que les situations seront inextricables : alors que les réseaux d'alimentation fonctionnent très bien à l'heure actuelle, ils rencontreront les pires difficultés de fonctionnement s'ils sont gérés dans le cadre de très grandes intercommunalités.

M. Jean-Michel Baylet, Ministre. Monsieur le député Chassaigne, [...] nous n'allons pas, sur chaque sujet, rouvrir les débats traités dans le cadre de la loi NOTRe, [...]. Cela dit, **je vous confirme qu'une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités peut recourir à plusieurs modes de gestion distincts pour un même service public : délégation de service public, régie ou syndicat.** À Bordeaux Métropole, par exemple, le service a été concédé dans vingt-trois des vingt-huit communes, tandis que cinq autres le prennent en charge en régie.

Quant à la différenciation des tarifs au sein d'un même EPCI, elle est possible dès lors qu'il existe des différences de situation appréciables entre usagers ou une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service.

(Les amendements successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.)

M. André Chassaigne. L'amendement n° 207, sur lequel j'ai demandé un scrutin public [...] propose **qu'une commune puisse solliciter de la communauté de communes, par délibération, le bénéfice d'une convention de gestion déléguée.** Ce serait donc la communauté de communes qui déciderait d'accorder ou non une telle gestion déléguée. Elle en a actuellement la possibilité, mais dans le cadre de compétences optionnelles. [...] J'aimerais savoir si la

communauté de communes dispose d'une telle possibilité dans le cadre d'une compétence obligatoire. Bien évidemment, si votre réponse est positive, monsieur le ministre, je retirerai cet amendement, car le problème sera réglé. [...]

M. Jean-Michel Baylet, Ministre. L'intercommunalité ne peut déléguer une compétence à la commune. En revanche, elle peut l'exercer sur son territoire, dans le cadre d'une régie. [...]

M. André Chassaigne. Il me semble, à moins que j'aie mal interprété les dispositions appliquées, qu'une communauté de communes, dans l'état actuel du droit, peut confier à une commune l'exercice d'une compétence, sous tel ou tel habillage.

M. Martial Saddier. Pas s'il s'agit d'une compétence obligatoire !

M. André Chassaigne. [...] J'aimerais donc savoir si ce qui est actuellement faisable dans le cadre d'une compétence optionnelle l'est aussi dans le cadre d'une compétence obligatoire. [...]

M. Jean-Michel Baylet, Ministre. Il est en effet possible de conventionner. Intercommunalité et commune faisant partie du bloc communal, il n'est donc pas possible de déléguer.

M. André Chassaigne. Cela ne règle pas le problème !

M. Jean-Michel Baylet, Ministre. Je ne vous dis pas que cela règle le problème, monsieur Chassaigne. Vous m'avez demandé le détail de la loi, aussi je vous le donne, à la lumière des conseils avisés de mes collaborateurs.

M. André Chassaigne. Nous allons donc changer la loi !

M^{me} la Présidente. Je mets aux voix l'amendement no 207.

Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants 37. Nombre de suffrages exprimés 37. Majorité absolue 19. Pour l'adoption 15. Contre 22.

L'amendement no 207 n'est pas adopté.

Commentaire

Les députés de droite et centristes, ainsi qu'un PRG, ont voté mon amendement. Les 20 députés socialistes et 2 du groupe radical ont voté contre.

Le déplacement de seulement 4 voix aurait permis à une intercommunalité de déléguer sa compétence eau à une commune ou syndicat. Je ne doute pas que la prochaine législature permettra de revenir sur cette question... quelle que soit la majorité en place !