

# territoires

T e r r i t o i r e s   e n   m o u v e m e n t

## La montagne

La **documentation** Française



**DATAR**

# La montagne

**Hélène Jacquet-Monsarrat**

Chargée de mission à la DATAR

Avec la collaboration de Sylvie Jolivet

Collection dirigée par Nicolas Sokolowski,  
animée par Muriel Thoin.

Nos remerciements vont à tous les commissaires à l'aménagement et au développement des massifs pour leur engagement en faveur de la montagne et pour leur contribution à cet ouvrage ainsi qu'à Pascal Bessy et Janick Michon, chargées de mission à la Datar.

### **Dans la même collection**

Les pays

Les agglomérations

Les fonds structurels européens

Les contrats de Plan État-Région

Les systèmes productifs locaux

Les pôles d'économie du patrimoine

Le développement numérique des territoires

Les schémas de services collectifs

Le schéma de développement

de l'espace communautaire

Les coopérations interrégionales

La prospective territoriale

En application de la loi du 11 mars 1957 (art.41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© La Documentation française – Paris, 2002

ISBN 2-11-005186-8

<b>Introduction</b>	
<b>LA MONTAGNE : TERRE DE TRADITION, TERRITOIRE DE MODERNITÉ</b> .....	3
<b>Chapitre 1</b>	
<b>QU'EST-CE QUE LA MONTAGNE ?</b> .....	5
GÉOGRAPHIE DE LA MONTAGNE FRANÇAISE .....	5
HISTOIRE SOCIO-ÉCONOMIQUE DE LA MONTAGNE FRANÇAISE .....	8
LA MONTAGNE AUJOURD'HUI.....	12
<b>Chapitre 2</b>	
<b>QUELLE POLITIQUE POUR LA MONTAGNE ?</b> .....	23
D'UNE APPROCHE SECTORIELLE AXÉE SUR LES ZONES DE MONTAGNE.....	24
... À UNE APPROCHE INTÉGRÉE, AXÉE SUR LES MASSIFS : LA « LOI MONTAGNE » DU 9 JANVIER 1985.....	34
<b>Chapitre 3</b>	
<b>QUELS OUTILS POUR LA POLITIQUE DE LA MONTAGNE ?</b> .....	41
UNE INSTANCE DE CONCERTATION ET D'ORIENTATION : LE COMITÉ DE MASSIF.....	41
LE REPRÉSENTANT INTERRÉGIONAL DE L'ÉTAT : LE PRÉFET COORDONNATEUR DE MASSIF .....	44
L'ADMINISTRATION DU MASSIF : LE COMMISSARIAT DE MASSIF ...	45
UNE INSTANCE CONSULTATIVE NATIONALE : LE CONSEIL NATIONAL DE LA MONTAGNE .....	48
<b>Chapitre 4</b>	
<b>QUELLE POLITIQUE DE LA MONTAGNE AUJOURD'HUI ?</b> .....	51
LE MASSIF, DÉSORMAIS INCONTOURNABLE.....	51
LES PROGRAMMES CONTRACTUALISÉS.....	54
L'INFLEXION DES POLITIQUES SECTORIELLES.....	61
DES CADRES POUR L'AVENIR .....	65

<b>CONCLUSION</b> .....	71
LES ACTEURS DES MASSIFS CONSCIENTS DE LEURS RESSOURCES ET ATTENTIFS AUX BESOINS DE LA COLLECTIVITÉ NATIONALE.....	71
DES TERRITOIRES AU CŒUR DE L'EUROPE.....	74
RECHERCHER UN ÉQUILIBRE ENTRE LES UTILISATIONS DE L'ESPACE MONTAGNARD .....	75
<b>ANNEXES</b> .....	77
PRINCIPAUX TEXTES JURIDIQUES RELATIFS À LA MONTAGNE .....	78
EXTRAITS DE TEXTES JURIDIQUES.....	80
L'AGRICULTURE DE MONTAGNE.....	85
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	88
<b>CONTACTS</b> .....	89
<b>GLOSSAIRE</b> .....	91

# La montagne : terre de tradition, territoire de modernité

Espaces géographiques hors normes, façonnés partiellement par l'homme, les montagnes véhiculent deux images opposées : celle de massifs attractifs par leurs ressources et leur immensité, et celle de territoires handicapés et vieillissants.

En réalité, plus que d'autres territoires, la montagne française a su surmonter ses handicaps naturels et valoriser ses atouts grâce à la persévérance et à l'ambition de ses populations, au point de constituer l'une des marques les plus intéressantes et les plus modernes de la politique nationale d'aménagement du territoire.

Trois caractères particuliers illustrent ce résultat. C'est d'abord une politique initiée par les montagnards eux-mêmes, à travers leurs élus, leurs représentants socioprofessionnels, leurs associations qui, mieux que l'appareil parisien, connaissent leurs besoins et leurs ressources. Culturellement solidaires, très organisés, ils ont su construire des politiques partenariales, notamment avec l'État. Les conventions interrégionales de massif, outil financier original partagé entre l'État et les collectivités territoriales, sont une des innovations les plus marquantes de l'actuelle génération des contrats de plan État-Région.

Cette première caractéristique en induit une deuxième, qui place la politique de la montagne comme pionnière de la décentralisation : périmètres géographiques pertinents, comités pour le développement, l'aménagement et la protection des massifs, instruments spécifiques d'animation économique. Le récent décret relatif aux missions des préfets coordonnateurs de massif adapte les rouages de l'Etat à des échelles pertinentes qui ne se limitent pas à des circonscriptions administratives, et s'inscrit dans le droit fil de la réforme de l'État.

Enfin, à l'occasion, en 2002, de l'Année Internationale des Montagnes, il est bon de rappeler que la loi « montagne » fut la première loi française conciliant développement économique et protection de l'environnement, permettant à la politique de la montagne d'être, encore une fois, pionnière de la politique nationale d'aménagement du territoire.

# Qu'est-ce que la montagne ?

## Géographie de la montagne française

Comme le dit Fernand Braudel dans *l'Identité de la France*, la « montagne » est une part intégrante du territoire national, et assure sa continuité avec l'espace européen. « L'espace français n'est qu'un morceau de la géographie de l'Europe. Celle-ci l'enserme, s'y installe, s'y continue, si bien que, sur cette extrémité où le continent se trouve fortement rétréci, aboutissent et se rapprochent en un contraste accentué les oppositions qui, à travers la vaste Europe du Centre et de l'Est, prennent du champ et se perdent, la distance aidant, entre d'un côté les mers du Nord et de l'autre, au sud, les rives de la Méditerranée et de la mer Noire. »

Au détour d'une leçon de géographie, chacun a découvert deux visages contrastés de la France continentale. À l'Ouest d'une diagonale imaginaire reliant l'Adour à la Moselle, les paysages dominants sont ceux de plaines et de bas plateaux. À l'opposé, les reliefs les plus accusés se trouvent à l'Est de cette ligne : Jura, Vosges, Massif central, Alpes et Pyrénées. En outre, la France insulaire compte également des zones montagneuses : Corse, Réunion, Martinique et Guadeloupe. Chacun de ces territoires de montagne a son identité née de la forme de ses reliefs. Le Massif central, qui est le plus vaste des massifs que les géographes nomment



« anciens », se caractérise par ses hauts plateaux, ses dômes et ses volcans. Les ballons sont une particularité des Vosges. En revanche, la vigueur du relief corse se rattache aux chaînes plus récentes : Alpes, Pyrénées et Jura qui ont en commun des sommets élancés, les deux premières se partageant les points culminants des montagnes françaises. Plaines vastes ou exiguës, bassins étroits, vallées profondes s'insinuent entre les blocs montagneux de chacun de ces massifs. Cette diversité et ces contrastes constituent des éléments fondamentaux de la richesse du patrimoine naturel montagnard.



Au-delà de ces particularités, altitude, pente et climat définissent tous les territoires de montagne. Ces éléments naturels sont constitutifs de conditions de vie difficiles auxquelles des générations d'hommes et de femmes ont adapté leurs activités et leur habitat, façonnant des paysages caractéristiques : vastes espaces forestiers, immenses surfaces herbagères et quelques rares zones cultivées.

La richesse de leur réseau hydrographique est un autre point commun de ces massifs qui jouent un rôle fondamental dans l'alimentation de la France en eau. Souvent le Massif central est désigné comme le « château d'eau de la France ». En raison de sa géologie et de sa position centrale, il alimente quatre des principaux bassins fluviaux français. Mais les autres massifs ne sont pas en reste. Aussi les montagnards sont-ils les garants de la qualité de la ressource en eau. L'énergie hydroélectrique est une autre richesse hydraulique de la montagne : plus de la moitié des retenues est située en zone montagnarde.

Leur exposition aux risques naturels est également une caractéristique de ces zones. Près de la moitié des communes de montagne présentent au moins un type de risque contre seulement un quart pour les communes situées hors zones de montagne. L'écart est encore plus grand lorsque l'on considère les communes qui cumulent deux types de risques. Les avalanches, les séismes et les mouvements de terrain sont les risques les plus présents. En revanche, le risque d'inondation est légèrement plus faible en montagne qu'ailleurs.

Tous ces traits communs, auxquels on peut ajouter une richesse et une diversité des patrimoines naturels, culturels et architecturaux, ont servi de support à la

définition de la « montagne » en tant que territoire objet de politiques spécifiques.

## Histoire socio-économique de la montagne française

Au fil des siècles, les terres montagnardes ont, tour à tour ou simultanément, été terres de labeur et de labours façonnées par des générations de paysans ; terres de refuge pour des hommes et des femmes persécutés en raison de leurs convictions, notamment religieuses ; terres d'exode ; terres d'innovation... Aujourd'hui, elles sont l'une des dernières terres d'aventures pour des citadins en mal de nature et d'évasion.

« Sans discussion possible, nos montagnes tertiaires sont les plus humanisées du globe. »  
Fernand Braudel, *L'Identité de la France*, 1986.

En montagne plus qu'ailleurs, la géographie a fortement influencé l'histoire de l'occupation du territoire par les hommes. Situées à la charnière de plusieurs régions, souvent frontalières (le Massif central est le seul massif qui ne soit en lisière de la France continentale), les hautes terres n'ont jamais été totalement isolées. De tout temps, les cols ont permis le passage des hommes et les échanges de marchandises et d'idées.

### Des agriculteurs et des éleveurs ingénieux

À partir du moment où ils se sont installés sur ces territoires, les hommes ont su adapter leurs activités à leurs conditions particulières : altitude, pente et climat.

Des générations de cultivateurs montagnards ont dû déployer des efforts constants d'innovation pour que leurs terrains pentus fournissent les productions dont ils avaient besoin pour se nourrir. C'est ainsi qu'ils ont parfois construit et sans cesse entretenu les terrasses qui, aujourd'hui encore, bien qu'abandonnées à une végétation sauvage, façonnent le paysage de régions telles que les Cévennes. Ailleurs, il fallait, presque chaque année, remonter, souvent à bras d'homme, la terre fertile de surface qu'avaient emportée les eaux de ruissellement. En raison du climat, la saison était courte, entre les semailles et les récoltes, et les rendements faibles. Il fallait économiser les fruits de cette terre peu généreuse.

Plus que la culture, l'élevage est une caractéristique des territoires de montagne. Notre imaginaire voue ces terres aux brebis, aux chèvres et aux vaches laitières. Ces images sont celles du pastoralisme, une réalité millénaire qui a encore cours. Dans tous les massifs, les éleveurs conduisent leurs troupeaux en utilisant tous les niveaux de leur montagne. Au printemps, le bétail pâture dans les zones herbagères proches de l'exploitation. Puis, l'été, il gagne les prairies d'altitude, nommées alpages dans les Alpes, estives dans le Massif central et les Pyrénées... Ce sont souvent des biens collectifs, sur lesquels sont regroupés plusieurs troupeaux confiés à un berger unique. Lorsqu'arrive l'automne, les troupeaux redescendent pour passer de longs mois dans les étables. Cette conduite, la nécessité de transformer le lait sous une forme qui facilite sa conservation, les qualités particulières de l'herbe et des races, le climat et l'ingéniosité des hommes ont donné naissance à une multitude de fromages montagnards qui sont aujourd'hui parmi les plus renommés. La plu-

part bénéficiant d'une appellation d'origine contrôlée (AOC) et certains de l'appellation « Montagne ».

## Un mode d'utilisation du temps générateur de pluri-activité

Le plus souvent, cette agriculture ne suffisait pas à nourrir les familles. Surtout aux époques où, en raison de la surpopulation des zones de montagne, chacune disposait d'un cheptel réduit. Aussi les montagnards ont-ils de tout temps été des pluri-actifs. Durant l'hiver, certains laissaient le soin des bêtes aux femmes et aux enfants et émigraient temporairement : ce sont les colporteurs de l'Oisans, les « bougnats » ou les chaudronniers d'Auvergne, les ramoneurs de Maurienne, les maçons creusois, les scieurs de long... De ces voyages, ils ramenaient non seulement des subsides mais aussi des nouvelles du monde, de nouvelles techniques... D'autres passaient l'hiver au pays et exerçaient, souvent à domicile, une activité artisanale pour le compte de petits industriels locaux ou installés dans la vallée voisine : tissage, ganterie, coutellerie, horlogerie, fabrication de petits objets en bois... Cette forme de pluri-activité illustre la complémentarité qui a, de tout temps, caractérisé les relations entre l'agriculture et les autres activités locales, entre les zones de montagne et les piémonts.

De ces activités sont nées les premières industries des zones de montagne lorsque les hommes ont su dompter l'énergie des cours d'eaux tumultueux pour la transformer en force motrice. À partir du XVI<sup>e</sup> et jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle, torrents et ruisseaux ont été

jalonnés d'une multitude de moulins qui ne servaient pas uniquement à la transformation des récoltes en farine ou en huile. Par exemple, dans les régions d'Ambert et de Thiers (Puy-de-Dôme), de Montbrison (Loire), la force de l'eau était utilisée pour actionner des marteaux broyeurs de pâte à papier, des meules pour affûter des lames de couteaux, des métiers à tisser tresses et rubans... L'énergie bon marché et une main-d'œuvre nombreuse constituaient les atouts de ces premiers ateliers industriels dont les produits étaient renommés au-delà des frontières de ces petits pôles peu étendus et très spécialisés. Beaucoup ont eu du mal à résister à la concurrence des régions industrielles qui ont émergé au XIX<sup>e</sup> siècle. Cependant, certains perdurent encore, souvent avec dynamisme. Plusieurs se sont récemment organisés en systèmes productifs locaux.

Les grands travaux et les grandes mutations qui ont marqué l'Europe de la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle n'ont pas oublié les territoires de montagne. La création des réseaux de chemin de fer et la construction des premières centrales hydroélectriques ont créé des conditions d'une nouvelle forme d'industrialisation des vallées. C'est ainsi que dans les Alpes du Nord, les Pyrénées, le Jura, dans les vallées les mieux dotées en énergie et en capitaux, se multiplièrent les usines chimiques, métallurgiques, papetières...

Ailleurs, dans le sud des Alpes et le Massif central, notamment, l'absence ou l'insuffisance du tissu industriel ne permit pas de retenir la population qui émigra souvent massivement et définitivement vers des bassins d'emploi en pleine expansion. Surtout vers Paris où ces hommes et ces femmes ont importé leurs savoir-faire et exerçaient souvent des spécialités différentes selon le « pays » d'où ils venaient. Auvergnats

et Aveyronnais devinrent des cafetiers vendant du charbon et du bois de chauffage ou ferrailleurs. Les Savoyards ont investi l'hôtel Drouot dont ils devinrent appariteurs de père en fils. Ce fut le début d'un exode rural qui devait durer plus d'un siècle.

Car, dans le contexte industriel de la France de l'après Seconde Guerre mondiale, l'industrie de montagne a eu le plus grand mal à résister. La disponibilité de l'énergie ne représentait plus un avantage compétitif et l'éloignement des marchés des zones urbaines devenait un inconvénient.

Dans le même temps, l'agriculture a décliné. En raison du climat, des déclivités et de la nature du sol, elle ne pouvait atteindre la productivité de l'agriculture de plaine ou des plateaux plus fertiles et plus faciles à exploiter. Pourtant, au cours de ces cinquante dernières années, l'agriculture de montagne a modifié ses structures : de nombreuses petites exploitations ont disparu, permettant l'agrandissement des surfaces de quelques exploitations par commune. Les parcelles les plus pentues, les plus éloignées des bâtiments agricoles ont perdu leur vocation agricole au profit de la forêt. Les races de vaches laitières locales ont parfois été remplacées par des races extérieures à ces régions, plus productives.

## **La montagne aujourd'hui**

« Pourtant, que la montagne est belle/Comment peut-on imaginer/En voyant un vol d'hirondelles/Que l'automne vient d'arriver... » En 1964, le poète-chanteur Jean Ferrat déplorait le départ des jeunes montagnards et annonçait l'automne de la montagne. Dix ans plus tard, les experts ne le contre-

disaient pas : les perspectives établies alors prévoyaient que jusqu'en 2000 les zones de montagne perdraient plus de 500 000 habitants. Les faits ont fait mentir ces prévisions.

Depuis une trentaine d'années, les territoires de montagne gagnent, globalement, des habitants. Certains en raison de leur proximité d'une ville. D'autres, plus éloignés des centres urbains, ont une dynamique propre suffisamment importante pour créer des emplois qui attirent des urbains. À côté de ces deux types de territoires, des zones dites « fragiles » semblent vouées à un déclin dont les symptômes sont la diminution du nombre d'emplois, un solde migratoire et un solde naturel négatifs, le vieillissement de la population. Pourtant, même dans ces zones, de nouveaux habitants viennent s'installer.

## Un regain démographique

À partir de 1975, rompant avec une réalité plus que centenaire, la tendance de la démographie des zones de montagne s'est inversée. Les derniers recensements ont révélé que, dans leur ensemble, elles enregistrent des gains démographiques : leur population est passée de 4,178 millions d'habitants en 1968 à 4,338 millions en 1990, soit une augmentation de 3,8 %. Ce regain démographique s'explique par un solde migrateur positif : la montagne a cessé d'être une terre d'émigration pour (re) devenir attractive et accueillir de nouveaux habitants. Cependant, il convient de nuancer ce constat positif. Alors que dans certains massifs le déclin démographique des zones de montagne se poursuit (le Massif central et les Vosges),



d'autres connaissent une incontestable progression de leur population (les Alpes notamment).

#### **Des données relatives aux zones de montagne**

Les données démographiques citées dans ce chapitre concernent la population des 6 128 communes concernées par la « zone de montagne » – base 1996 – (voir pp. 25 et 100) dont certaines ne sont que partiellement classées dans cette zone (parmi lesquelles des villes telles que Saint-Étienne ou Saint-Martin-d'Hères)

En toute logique, les recensements récents révèlent aussi un fort renouvellement de la population montagnarde à la fin du XX<sup>e</sup> siècle : près de 30 % des habitants recensés en 1990 s'étaient installés dans leur commune de résidence depuis 1982, année du recensement précédent. Ces nouveaux habitants viennent souvent des bassins d'emploi industriels et tertiaires proches où ils travaillent. Certains ont quitté une autre région pour vivre et parfois travailler dans ces territoires de montagne.

### **Les nouveaux montagnards du Massif central**

*Le Centre d'études et de recherches appliquées au Massif central a étudié en 2001 le phénomène des « nouveaux montagnards » sur certains secteurs « isolés » et « fragiles » du Massif central, aux caractéristiques physiques et socio-économiques assez différentes. Ces nouveaux habitants représentent une frange non négligeable de la population totale de ces territoires : 7 à 8 % en moyenne. Au moins trois quarts d'entre eux viennent d'une ville de plus de 5 000 habitants. Ils sont nettement plus jeunes que la population autochtone et ont souvent des enfants. Les retraités sont minoritaires. Les migrants en âge de travailler ont un niveau de formation très supérieure à celui des autochtones. Un grand nombre d'entre eux change d'emploi en s'installant à la campagne. À 80 %, ils travaillent dans le secteur tertiaire. Même s'ils occupent souvent des emplois précaires et ont de faibles revenus, « la marginalité totale avec volonté délibérée de vivre en dehors*

*des normes sociales est exceptionnelle ». Entre 10 et 15 % des adultes ont créé leur emploi, souvent en rupture avec l'économie dominante. Plus de la moitié a trouvé un emploi sur place.*

*L'altitude n'est pas un facteur déterminant pour s'installer mais plutôt l'existence de services de base et/ou d'emplois, la taille de la commune et la proximité d'un espace urbain, même modeste.*

De ces apports, découle une composition socioprofessionnelle de la population très proche de celle de la moyenne des zones rurales françaises. En effet, d'après le recensement de 1999, les agriculteurs représentent 8,9 % de la population active des espaces à dominantes rurale en zone de massifs (contre 8,5 % dans les espaces à dominante rurale hors massif). Par ailleurs, sur l'ensemble du territoire des massifs, les catégories dominantes de la population active sont les employés et les ouvriers (29,1 % respectivement) et les professions intermédiaires (20,8 %). Cependant ces moyennes cachent encore les particularités de chaque massif : le Jura et les Vosges comptent plus d'ouvriers, le sud des Alpes plus d'employés, le nord des Alpes plus de cadres et de professions intermédiaires et le Massif central et les Pyrénées plus d'agriculteurs.

Effectivement, les systèmes économiques diffèrent d'un massif à l'autre : le Jura et les Vosges sont nettement plus industriels que la moyenne, le Morvan et le Massif central et les Pyrénées plus agricoles, les Alpes plus tertiaires et la Corse est marquée par l'importance des activités artisanales, notamment du bâtiment.

Malgré ces gains d'habitants, la montagne se caractérise par une faible densité de population : en 1999, avec 49 habitants au km<sup>2</sup>, elle était inférieure de plus de la moitié à la moyenne nationale. Elle a néanmoins augmenté de 14 % entre 1990 et 1999. Mais elle est aussi variable d'un

massif à l'autre : les deux extrêmes étant 30 habitants au km<sup>2</sup> en Corse et 82 hab. au km<sup>2</sup> dans les Vosges.

## Un vieillissement, source de dynamisme

Autre spécificité de la population montagnarde : un vieillissement plus accentué qu'ailleurs et une proportion de retraités plus importante que dans la population française (soit un écart de l'ordre de 3 points par rapport à la moyenne nationale selon le recensement de la population de 1990). Cette situation est le résultat de la combinaison (variable selon les massifs) de deux phénomènes :

- le départ des populations actives pendant des décennies ;
- l'arrivée de nouveaux habitants au moment de leur retraite.

Ce vieillissement a une conséquence démographique défavorable : le solde naturel de la population montagnarde est plus faible qu'ailleurs, négatif dans le Massif central, les Pyrénées et le sud des Alpes. Globalement, pour s'accroître, elle doit donc compter également sur un solde migratoire positif. D'où la mise en place, dans de nombreux secteurs de montagne, de politiques d'accueil de nouveaux habitants qui, s'ils sont jeunes, pourront, dans un second temps rétablir un équilibre entre mortalité et natalité et permettre de renforcer la dynamique d'accroissement de la population.

Cependant, le flux de retraités est souvent une chance pour ces territoires. En effet, ces nouveaux habitants sont des consommateurs de biens et de services (publics et privés) disposant d'un pouvoir d'achat par-

fois élevé qui joue un rôle positif dans l'économie locale : ils favorisent le maintien de commerces et de services dans les bourgs centres, voire d'un réseau de petites et moyennes entreprises. Ainsi se crée une nouvelle « économie résidentielle » liée à ces revenus, source de développement opportune pour ces territoires. En outre, ces citoyens souvent exigeants ont tendance à tirer la qualité de l'offre vers le haut. Enfin, ils s'investissent souvent dans la vie associative et dans les conseils municipaux.

## Un tissu économique original

Si la structure socio-économique de la population des zones de montagne diffère peu de celle des autres secteurs ruraux, les activités économiques montagnardes n'en ont pas moins conservé ou acquis certaines spécificités liées aux caractéristiques de ces territoires.

L'agriculture peut sembler omniprésente car elle occupe de vastes espaces montagnards. Néanmoins, la part des agriculteurs et des salariés de l'industrie agroalimentaire dans la population active est légèrement inférieure à ce qu'elle est dans les autres zones rurales. En revanche, les emplois dans les activités forestières sont plus fréquents qu'ailleurs.

Cette agriculture de montagne se singularise à bien des égards. L'élevage est généralement plus extensif, avec un chargement à l'hectare plus faible qu'ailleurs. Alors que dans beaucoup de régions l'agriculture n'a que récemment entamé des démarches de recherche et de valorisation de la qualité, l'agriculture et l'élevage de montagne sont plus en avance. En témoigne, par exemple, le nombre important de produits (fro-

gages, viande notamment) bénéficiant, souvent depuis plusieurs décennies, de signes de qualités définis par des règles nationales ou européennes (AOC, labels rouges...). Les conditions naturelles spécifiques à cette agriculture expliquent ces particularités. En effet, la productivité étant plus faible et la standardisation plus difficile, ces agriculteurs ont été contraints de chercher à retirer de leurs produits une forte valeur ajoutée plus importante.

Contrairement à une certaine idée reçue, la place de l'industrie dans l'économie n'est pas moins importante en montagne qu'ailleurs. Au contraire même puisque, en 1999, 22 % des emplois des massifs sont dans l'industrie contre 18 % hors massif. Généralement, les établissements industriels montagnards sont plus petits. Un très large éventail des activités industrielles est représenté dans ces territoires. Des branches de l'industrie semblent spécifiquement montagnardes. Certaines sont liées aux ressources naturelles : extraction de minerais et de substances minérales diverses, par exemple. D'autres trouvent leurs racines dans l'histoire : les industries du cuir, du textile et de l'habillement qui nécessitent une main d'œuvre importante sont nées au temps où l'agriculture ne pouvait seule occuper une population nombreuse. Mais les industries de pointe (mécanique de précision, informatique, aéronautique...) sont présentes, notamment dans le Jura, le nord des Alpes et dans certains secteurs du Massif central. Le tissu industriel montagnard se renouvelle, même si, dans certains cas ce développement se situe à l'écart de grands centres urbains.

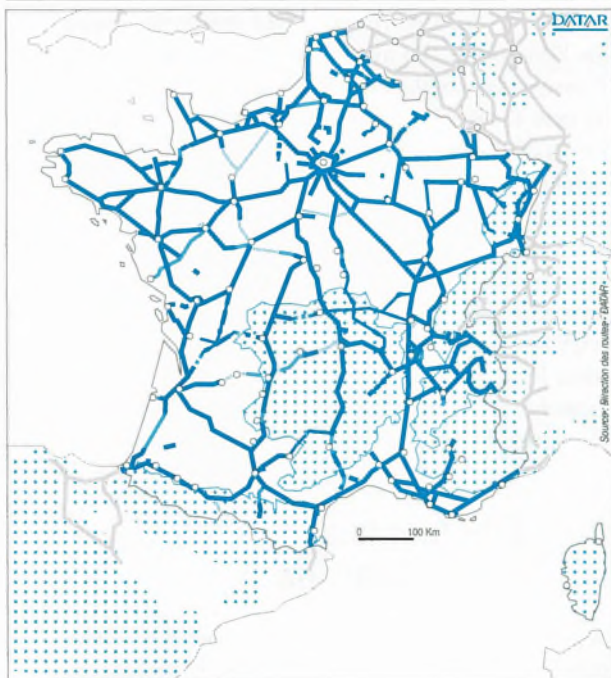
L'emploi dans le secteur tertiaire atteint un niveau relativement élevé en zone de montagne. Cette particularité révèle la place importante des activités touris-





tiques. Ainsi, en 1990, les hôtels cafés restaurants représentaient 4,6 % des emplois de montagne et, dans le nord des Alpes, employaient plus de personnes que l'agriculture. Le tourisme est fortement créateur d'emplois dans la plupart des massifs montagneux et il est aussi facteur de dynamisme. En effet, on constate que, là où il se développe, d'autres activités se créent, induites ou complémentaires. Ce qui révèle que les zones, attractives d'un point de vue touristique, attirent également des professionnels qui, comme les touristes, recherchent une certaine qualité de vie, de paysages etc. C'est ainsi que la haute montagne alpine, longtemps délaissée, fait aujourd'hui partie des territoires les plus dynamiques et les plus attractifs. En revanche, la moyenne montagne, notamment dans le Massif central, cherche encore un second souffle.

## Une montagne plus accessible

Depuis les années 70, le maillage autoroutier du territoire national a profité aux territoires de montagne. Aujourd'hui, les principales villes des massifs français sont accessibles par autoroute à partir de Paris. En vingt ans de décentralisation, dans tous les départements montagnards, les conseils généraux ont amélioré et sécurisé les réseaux routiers départementaux. Les dessertes par transports en commun ont, elles aussi, été améliorées : le TGV irrigue les Alpes et le Jura ; des aéroports de villes moyennes (Chambéry, Rodez, Pau, Tarbes, Aurillac, Clermont-Ferrand...) sont régulièrement reliés à Paris.

## Massifs et infrastructures routières en 2002



-  Autoroutes et liaisons appelées à devenir des autoroutes en service
-  Autoroutes et routes nationales à 2x2 voies en travaux
-  Autoroutes et routes nationales à 2x2 voies en projets
-  Massifs

## La montagne : une valeur qui monte

Les habitants de la montagne et ceux qui l'observent notent, qu'au fil des ans, elle est de plus en plus recherchée par une population de plus en plus

concentrée dans les villes et de plus en plus désireuse de s'en échapper pour un week-end, pour des vacances ou pour la vie. Les Français prennent conscience des richesses et des atouts de leurs montagnes : une nature encore préservée et de grands espaces. Alors que la standardisation des modes de vie et de production est remise en cause, la société française redécouvre le patrimoine naturel, culturel et les savoir-faire montagnards.

Les paysages et la diversité des espèces végétales et animales sont certainement les principaux attraits de la montagne. Des attraits qui n'ont rien à voir avec l'imaginaire ou un quelconque effet de mode : dans la France d'aujourd'hui, les zones de montagne constituent bel et bien un capital écologique de premier ordre. D'ailleurs, les dispositifs de classement et de protection des milieux naturels mis en place depuis une trentaine d'années sont largement répandus dans ces territoires. Par exemple, 6 des 7 parcs nationaux sont situés en montagne (Vanoise, Écrins, Mercantour, Cévennes, Pyrénées et Guadeloupe); tout comme 20 des 40 parcs naturels régionaux. Autre exemple : 62 % des communes de zone de montagne recèlent une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) sur leur territoire, contre une moyenne de 41 % pour l'ensemble de la France.

Le réseau hydrographique prenant son origine dans les massifs, dans le domaine de l'eau, les montagnards se trouvent en charge de la préservation et de la protection d'un patrimoine naturel qui est une richesse indispensable pour l'ensemble de leurs concitoyens autant en terme de qualité que de quantité.





# Quelle politique pour la montagne ?

Les particularités géographiques, physiques et climatiques des zones de montagne ont conduit l'État à mettre en place des interventions spécifiques qui, en 150 ans, ont revêtu des formes diverses : réglementaires, institutionnelles ou financières, sectorielles ou globales, favorisant le développement économique ou destinées à organiser l'aménagement de ces territoires. Elles évoluent avec la représentation que la France a de ces territoires, avec la situation économique de ceux-ci et avec le rôle que leur assigne la société. La montagne a ainsi, tour à tour ou simultanément, été considérée comme espace de production ou espace de loisirs, espace à sauvegarder, espace souffrant de handicaps ou espace riche d'atouts, espace devant être soutenu ou susceptible de s'auto-développer...

L'idée d'une intervention globale et cohérente sur les territoires de montagne ne s'est pas imposée d'emblée. La politique de la montagne a d'abord été faite de mesures sectorielles prises pour répondre à des problèmes posés indépendamment les uns des autres. Ce n'est qu'en 1985 que la « loi montagne » organise une politique globale et associe formellement élus et socio-professionnels à sa définition et à sa mise en œuvre.

L'histoire de la politique de montagne révèle une constante : la montagne joue un rôle de « laboratoire » dans lequel sont élaborées des dispositions ou

des politiques étendues ensuite à d'autres territoires fragiles.

Les grandes étapes de la formation de la politique de la montagne	
2001	Réuni le 5 février à Clermont-Ferrand, le Conseil national de la montagne a décidé d'une organisation rénovée, plus décentralisée, d'une politique globale et intégrée de la montagne.
1999	– Publication de l'évaluation de la politique de la montagne menée conjointement par le commissariat du Plan et la DATAR, dont les travaux ont été engagés depuis 1995. – Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT)
1995	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT).
1985	– Loi « montagne ».
1977	Directive européenne de protection et d'aménagement de la montagne.
1973	Première politique d'aménagement spécifique de la montagne.
1967	Rénovation rurale en montagne (RRM).
1961, 1972, 1975, 1985...	Politiques agricoles montagnardes.
1860, 1882...	Lois sur les politiques forestières et sur la restauration des terrains de montagne

## **D'une approche sectorielle axée sur les zones de montagne...**

La première loi instituant des dispositifs particuliers pour les zones de montagne a été promulguée au XIX<sup>e</sup> siècle. Pour autant, on date les origines de la politique de la montagne du milieu des années 60. Il s'agit alors

de compenser les « handicaps naturels » de ces territoires. En effet, la pente, l'altitude et le climat induisent des surcoûts pour la création d'équipements publics et d'infrastructures et ont des conséquences négatives fortes sur la productivité de l'agriculture.

Apparue en 1961, la notion de « zone de montagne » a été précisée en 1975 par une directive de la Communauté économique européenne. La zone de montagne comprend des communes ou des parties de communes caractérisées par :

- soit l'existence, en raison de l'altitude (minimum : 700 m, sauf pour le Massif vosgien à 600 m, et les montagnes méditerranéennes à 800 m), de conditions climatiques très difficiles qui se traduisent par une période de végétation sensiblement raccourcie ;
- soit la présence, à une altitude moindre, dans la majeure partie du territoire (au moins 80 %), de fortes pentes (supérieures à 20 %), telles que la mécanisation ne soit pas possible ou nécessite l'utilisation d'un matériel très onéreux ;
- soit la combinaison de ces deux facteurs.

En application de cette directive, chaque État membre a communiqué la liste des communes susceptibles d'être classées en zone de montagne à la Commission européenne qui a arrêté, en 1976, des listes qui ont été régulièrement modifiées depuis. En effet, sur demande des États, des extensions – qui ne doivent toutefois pas dépasser 1,50 % de la surface agricole utile (SAU) – peuvent être apportées à la liste de départ.

Les territoires français concernés sont ainsi passés de 3 854 communes à l'origine à 5 532 communes en 1976 et à 6 152 communes en 2001. Les zones de montagne prises en compte par les politiques de montagne représentent 25 % du territoire national et concernent la moitié des régions et des départements. 7,7 % de la population française vivent dans ces territoires.

## Agriculture

L'agriculture de montagne a été le premier secteur bénéficiaire d'une politique spécifique. Une succession de textes dès le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, va organiser la production et la prévention des risques (*cf.* inondations). Mais la prise de conscience de problèmes particuliers de l'agriculture de montagne a été progressive. Les années 1959-1972 constituent à cet égard une période clé.

La loi de finances de 1959 instaure dans le régime de retraite agricole une close spéciale pour les montagnards. Cette disposition vise à accélérer la restructuration des exploitations. L'identification des zones concernées donne lieu, en 1961, au premier « zonage montagne ».

En 1960, la loi d'orientation agricole et la loi complémentaire définissent des « zones spéciales d'action rurale » et des « zones déshéritées » bénéficiant d'aides spécifiques. Les premières sont prioritaires pour les investissements publics. Dans les secondes, le fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles intervient pour maintenir des agriculteurs dont la présence est indispensable.

C'est alors que s'engage un débat riche qui conduira, au début des années 70, à la reconnaissance de la spécificité de l'agriculture de montagne, de son utilité sociale vis-à-vis de la prévention des risques, de l'entretien des paysages et de la lutte contre la désertification. L'existence de handicaps naturels entraîne des surcoûts pour les équipements et des revenus plus bas.

Les premières mesures d'importance sont prises en 1972. La loi pastorale reconnaît la spécificité du foncier en montagne et donne un cadre légal aux pratiques col-

lectives d'utilisation des pâturages (associations foncières pastorales, groupements pastoraux, conventions pluriannuelles de pâturage...). La même année, est créée la « prime à la vache tondeuse » réservée aux exploitations agricoles situées dans les « zones de montagne critiques ».

En 1973 et 1974 apparaissent l'indemnité spéciale de montagne (ISM), la dotation accordée aux jeunes agriculteurs s'installant en montagne, des prêts à moyen terme à taux bonifiés, une prime destinée à compenser le surcoût de la collecte du lait, l'augmentation des forfaits de subvention pour les bâtiments d'élevage, la prise en compte dans le programme de développement des exploitations d'investissements à caractère artisanal ou touristique.

En 1975, la Communauté économique européenne prend à son tour en compte les difficultés spécifiques de l'agriculture de montagne et des zones défavorisées : une directive instaure des indemnités de compensation. En outre, ce texte institutionnalise le zonage des aides à l'agriculture de montagne. Par la suite, ce zonage deviendra l'unique référence de la politique française de la montagne.

## Tourisme

Alors que les caractéristiques physiques de la montagne sont considérées comme des handicaps naturels pour la plupart des activités économiques, l'altitude, le relief et la neige ont constitué des atouts pour son développement touristique.

Les premières stations de sport d'hiver ont été créées au début du XX<sup>e</sup> siècle puis dans les années 30, nées d'initiatives privées ou locales. Dans les années 60,

l'État met en place une politique d'aménagement touristique de la montagne. À cette époque, la France connaît une expansion économique rapide : la priorité est au développement industriel accéléré. Dans ce contexte, la neige est considérée comme une ressource reconnue internationalement, source de devises et créatrice d'emplois. On parle de l'« or blanc ». C'est donc une démarche industrielle qui guidera la politique d'aménagement touristique principalement mise en œuvre dans le nord des Alpes. À partir du IV<sup>e</sup> Plan (1962-1965), l'État prend des initiatives volontaristes pour développer une offre de sports d'hiver : implantation des stations à haute altitude pour des raisons climatiques (relief, soleil et neige) et foncières (terrains peu coûteux) ; partenariat État-collectivités-aménageurs privés dans une logique d'intégration des activités économiques et de financement des équipements par l'immobilier de loisirs. Cette politique va transformer profondément les données socio-économiques des territoires concernés.

Le succès de fréquentation est immédiat. Ce tourisme d'hiver, qui prend le relais de l'industrie en créant des emplois saisonniers, cohabite avec le pastoralisme qui utilise les terres d'altitude en été. Cependant, à partir des années 70, les protestations de montagnards contre la dénaturation de la montagne par des acteurs « extérieurs » vont induire une politique prenant mieux en compte les questions d'environnement et les intérêts locaux. Le modèle des « stations-villages » émerge, fondé sur l'idée que la maîtrise des opérations touristiques doit être locale. Il est soutenu par les commissariats à la rénovation rurale rattachés à la DATAR qui appuyait déjà, en moyenne montagne, des initiatives locales de tourisme rural visant à assurer le complément et/ou la relève des activités tradition-

nelles et s'adressant d'abord à une clientèle de proximité.

Une nouvelle stratégie d'intervention de l'État se dessine : il abandonne son rôle d'« aménageur touristique » pour devenir « régulateur » et « arbitre ». Il met en œuvre un dispositif réglementaire (règles d'autorisation, d'urbanisme, de protection) visant une meilleure intégration du tourisme dans l'économie locale et la préservation des paysages et des équilibres écologiques. En 1977, est créée la procédure des Unités touristiques nouvelles (UTN). Les créations d'urbanisations, d'équipements et d'aménagements touristiques, dans un site vierge ou en discontinuité avec les aménagements existants, doivent désormais, au-delà d'un certain seuil financier d'investissements, faire l'objet d'un examen préalable par un comité interministériel.

Cette procédure sera par la suite réformée (voir p. 43)

## Environnement

Avant même la création du ministère de l'Environnement en 1971, la montagne a bénéficié d'interventions de protection, de gestion ou de promotion de son patrimoine naturel. En effet, au fur et à mesure de son urbanisation, la société française est de plus en plus encline à considérer ces territoires comme des lieux de « refuge », de « ressourcement », d'authenticité, de régénération de l'eau et de l'air... Aussi peut-on dire que la montagne a été le lieu de la réflexion et des premières initiatives ayant conduit à l'élaboration d'une politique nationale de protection de la nature et de l'environnement. Cependant, la prise en compte de l'environnement en montagne n'a pas fait l'objet

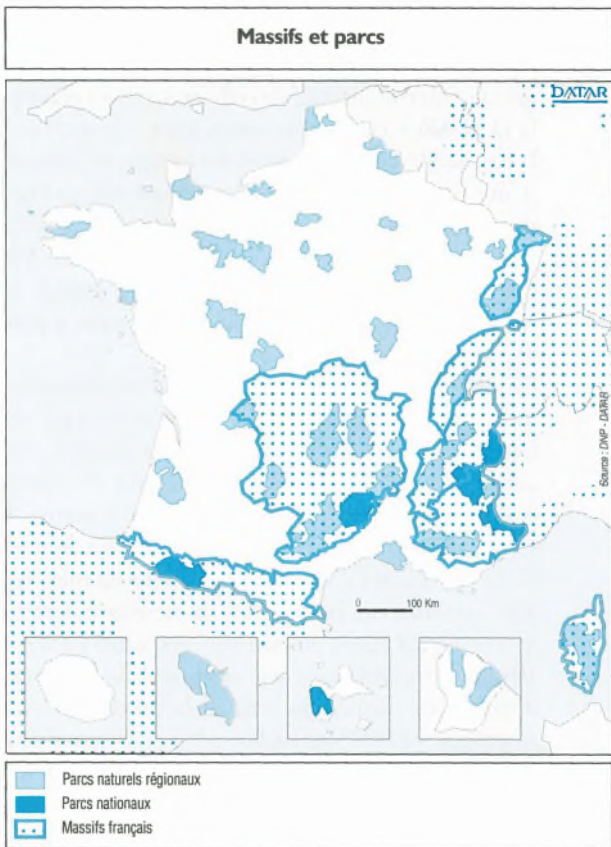


d'une politique spécifique puisqu'elle est fondée sur des outils utilisés sur l'ensemble du territoire.

Pour l'environnement comme pour l'agriculture, la prise en compte des spécificités des territoires montagnards remonte à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Puis deux lois (1906 et 1930) permettent de classer les sites et les « monuments naturels » parmi lesquels nombre de sites en montagne. Utilisant la loi de 1930, la Société nationale d'acclimation a créé, en 1936, la réserve du Néouvielle dans les Pyrénées puis celle du vallon du Lauzanier dans le sud des Alpes.

Un premier « parc national » (selon une notion née aux États-Unis à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle) ayant un objectif de protection de la nature à finalité cynégétique a été créé en montagne, au cœur du massif du Pelvoux, en 1913, par décret. Puis c'est également à l'initiative de montagnards que sera élaborée la loi sur les parcs nationaux tels qu'ils existent actuellement en France. En effet, en 1956, le Conseil national de la protection de la nature, créé en 1946 et chargé d'une mission relative aux parcs nationaux, enclenche une procédure d'enquête préalable à la création d'un parc national en Savoie (le futur parc de la Vanoise). Les auteurs de cette enquête préconisent de l'organiser en deux zones concentriques : une zone de protection intégrale et une zone périphérique où doivent être conciliés protection et développement.

Cette loi fut votée en 1960 : ni musées ni déserts, les parcs nationaux « à la française » doivent à la fois protéger et reconstituer la faune et la flore et constituer un attrait touristique et un apport pour l'économie locale. Un parc national « à l'américaine » ne pouvait s'accorder au territoire français, humanisé et cultivé depuis des siècles par des générations de paysans et ne possédant pas d'étendues « vierges » suffisamment vastes pour



être entièrement protégées. Aux considérations « écologiques » s'ajoute, en France, la volonté d'aider au renouveau économique de régions rurales en perte de vitesse et d'offrir une possibilité d'équilibre aux citadins. Le parc national de la Vanoise vit le jour en 1963. Aujourd'hui, cinq des six parcs nationaux métropolitains sont montagnards ; le septième est situé en Guadeloupe, en zone de montagne.

Le premier texte (décret de mars 1967) qui a défini la notion de « parc naturel régional », émane d'un groupe interministériel de réflexion mis en place par la DATAR. Ces parcs ont trois rôles : protection de la nature, promotion socio-économique et culturelle d'une petite région et développement du tourisme rural. Ils ne sont pas réservés aux zones de montagne : à l'exception de ceux du Morvan et du Vercors, les premiers sont tous situés en plaine. En revanche, ils se développeront en montagne à partir des années 70.

Dès 1970, la politique française de l'environnement indiquait qu'« aménager le territoire, ce n'est pas seulement assurer le développement économique... c'est aussi protéger les patrimoines naturel et culturel contre les nuisances de tous ordres, les mettre en valeur en les rendant accessibles pour les loisirs ». Cette impulsion a conféré à la montagne un rôle privilégié en termes de biodiversité, de ressources naturelles renouvelables et de potentiel récréatif. La loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et la directive sur l'aménagement et la protection de la montagne de 1977 ont conforté la préservation patrimoniale tout en accompagnant le développement touristique, notamment par les études d'impact sur l'environnement et par la procédure des Unités touristiques nouvelles (UTN). Mais, la logique globale et spatiale des politiques d'aménagement du territoire et de l'environnement a un temps cédé progressivement le pas à une logique sectorielle interne au champ de l'environnement (eau, déchets, risques, cadre de vie...).

## Eau

La première loi sur l'eau (1964), dont la DATAR est à l'origine, avait pour principal objectif de lutter contre la pollution des eaux et créait les « agences financières de bassin ». Cinq de ces six agences englobent les zones de montagne. La politique induite par cette loi a fait ressortir que la montagne garantit la ressource en eau – qualité et quantité – aux usagers situés en très grande majorité en dehors de ces territoires. La loi de 1992 instituant un schéma directeur par bassin et un schéma d'aménagement et de gestion des sous-bassins, a apporté à la montagne les moyens d'assumer sa vocation de « château d'eau ».

## Autres interventions sectorielles

La montagne a fait l'objet d'autres interventions sectorielles. À titre d'exemple, c'est en montagne qu'ont été mis en place les premiers schémas d'organisation et de modernisation des services publics.

Sans être limitée à la zone de montagne, la politique de désenclavement routier y a eu un impact important sur l'accessibilité des vallées mais aussi des zones de montagne.

## **... à une approche intégrée, axée sur les massifs : la « loi montagne » du 9 janvier 1985**

### **Une évolution des mentalités traduite sur le plan législatif**

La politique de rénovation rurale, instituée en 1967 et qui concerne l'ensemble des zones rurales, est la première manifestation d'une approche globale des problèmes auxquels sont confrontés les territoires de montagne. Sa mise en œuvre est assurée par le service de rénovation rurale, rattaché à la DATAR et à quatre commissariats dont un pour la montagne. Sous la dénomination de « Commissariat à la rénovation rurale en montagne », celui-ci va être le principal ferment de l'émergence d'une demande d'une politique globale d'aménagement de la montagne. Politique qui sera ébauchée en décembre 1973 par le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) qui confie à la DATAR la coordination de la politique de la montagne, propose d'établir des schémas d'orientation et d'aménagement pour chaque massif et crée trois commissariats à l'aménagement de la montagne : un pour les montagnes de l'Est, les Alpes et la Corse ; un pour le Massif central ; le troisième pour les Pyrénées. À partir de là, l'idée de massif fait son chemin, localement et dans l'administration centrale, et la logique d'un aménagement du territoire pour les zones de montagne progresse.

Mais c'est la « loi relative au développement et à la protection de la montagne » (dite « loi montagne ») du 9 janvier 1985 qui marque la reconnaissance légale de la montagne en tant que territoire spécifique nécessitant une action publique adaptée et globale, se différenciant définitivement des politiques appliquées aux territoires ruraux, auxquels la montagne était jusqu'alors intégrée.

La loi dote la montagne d'un statut juridique et en fait une entité à part entière. Cette loi a été contresignée par la quasi-totalité du gouvernement : le Premier ministre, le ministre de l'Économie, des Finances et du Budget, le garde des Sceaux, les ministres de l'Intérieur et de la Décentralisation, de l'Agriculture, du Redéploiement industriel et du Commerce extérieur, de l'Éducation nationale, des Affaires sociales et de la Solidarité nationale, de l'Urbanisme, du Logement et des Transports, du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme, du Travail de l'Emploi et de la Formation professionnelle, de l'Environnement de la Recherche et de la Technologie, de la Jeunesse et des Sports et une grande partie de leurs secrétaires d'État.

Cette liste illustre le caractère transversal et interministériel de la nouvelle politique de la montagne. On est loin de l'empilement de mesures sectorielles qui a prévalu dans les décennies précédentes. C'est maintenant un texte adopté par le Parlement qui met en place des dispositions cohérentes entre elles concernant de vastes pans de l'activité humaine : l'agriculture, la prévention des risques naturels, la protection des sites et des espèces, l'artisanat et le commerce, le tourisme, les infrastructures, la formation... Certaines modifient, pour la montagne, les textes fondateurs du droit français : code rural, code de l'urbanisme, code du travail, code des communes...

Elle affirme le droit à la différence pour les territoires de montagne et élargit le champ d'intervention des règles, constituant une politique multi-sectorielle et transversale pour ces territoires. À titre d'exemple, la loi modifie le contexte institutionnel de l'aménagement touristique en montagne qui est progressivement devenu un élément de « l'auto-développement » prôné lors de son élaboration. Elle vise, en effet, à renforcer le développement et la protection du territoire montagnard : elle souligne l'importance des enjeux environnementaux ; elle confirme la vocation des parcs nationaux et régionaux à contribuer à leur prise en compte de manière exemplaire ; elle institue les « prescriptions particulières de massif » qui permettent une gestion fine des espaces sensibles et des paysages montagnards.

« L'expression de la solidarité nationale en compensation des handicaps naturels et la prise en compte des spécificités montagnardes » sont les deux axes de la loi.

### **Les quatre principaux objectifs de la politique de la montagne**

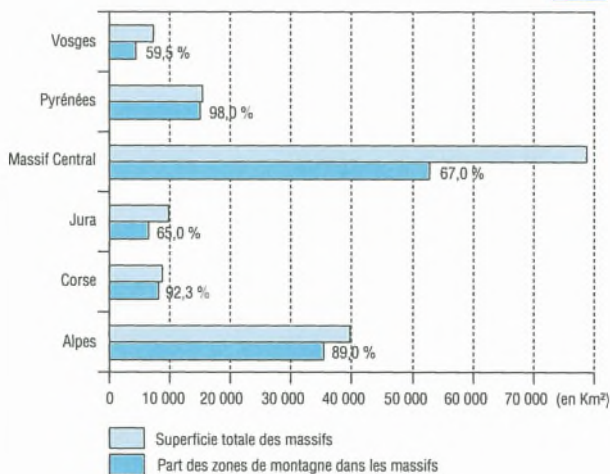
- *Maintien de la population.*
- *Développement durable : maîtrise et développement des activités économiques par une mise en valeur équilibrée des ressources disponibles.*
- *Parité des revenus et des conditions de vie des habitants avec leurs concitoyens résidant dans d'autres territoires.*
- *Préservation de l'environnement et gestion des sites naturels et des paysages.*

## Un nouvel espace de développement : le massif

La cohérence recherchée par le législateur est également géographique. La loi montagne s'applique sur un territoire plus large que les seules « zones de montagne ». Elle introduit en effet la notion de « massif » qui correspond à un territoire plus vaste puisqu'il englobe, non seulement les zones de montagne, mais aussi les zones qui leur sont immédiatement contiguës : villes et piémonts. Cet élargissement prend en compte les interactions et les échanges entre les territoires d'altitude et les plaines, ce qui permet de mettre en place des projets d'aménagement du territoire plus pertinents.

### Superficie des massifs

DATAR





À l'origine, sept massifs ont été retenus : Vosges, Jura, Alpes du Nord, Alpes du Sud, Massif central, Pyrénées et Corse. À l'usage, la séparation administrative des Alpes en deux massifs est apparue artificielle : elle privait cette entité géographique d'une réflexion unique sur des axes fondamentaux de développement. En 2002, les massifs des Alpes du Nord et des Alpes du Sud ont donc été rassemblés en un seul, celui des Alpes, ce qui porte à six le nombre de massifs tels que définis par la loi montagne.

Ces massifs couvrent 29 % du territoire national (162 000 km<sup>2</sup>) et regroupent 13 % de la population (7,8 millions d'habitants), soit une augmentation de 2 % en dix ans entre 1990 et 1999. (Source : recensement INSEE de 1999).

Population des massifs (source recensement INSEE 1999)		
Massif	Nombre d'habitants en 1999	Évolution en pourcentage par rapport à 1990
Alpes	2 385 382	+7
Corse	260 196	+4
Jura	525 245	+5,2
Massif Central	3 684 137	-1,2
Pyrénées	479 968	+1
Vosges	599 000	+3
Réunion	139 934	+18,1
Total	7 858 546	+2

La loi dote chacun de ces territoires d'instances spécifiques : le comité pour le développement, l'aménagement et la protection du massif, dit « comité de massif » et le préfet coordonnateur de massif qui ont un rôle institutionnel. Par ailleurs, le « commissariat de massif » est

l'administration spécifique de l'aménagement du territoire du massif.

## Promouvoir l'auto-développement des massifs

La valorisation des potentialités de la montagne dans le respect de l'environnement est au cœur de la loi « montagne ». Ce texte pose le principe que « la montagne constitue une entité géographique, économique et sociale dont le relief, le climat, le patrimoine naturel et culturel nécessitent la définition et la mise en œuvre d'une politique spécifique de développement, d'aménagement et de protection » et incite les montagnards à être les acteurs du développement et du devenir de leur territoire, avec le soutien de l'État. La forme de développement du tissu socio-économique préconisée ici ne sera nommée et étendue à d'autres territoires que quelques années plus tard : il s'agit bien de « développement durable ». Une fois encore, la montagne, ses habitants et ses élus auront été pionniers en matière de développement des activités et de gestion de l'environnement.

Dans l'article premier de la loi, le législateur définit la démarche de développement qu'il propose aux montagnards.

« S'inscrivant dans le cadre de la solidarité de la nation, la politique de la montagne se caractérise par la promotion d'une démarche de développement local, dite démarche d'auto-développement, qui, engagée et maîtrisée par la population montagnarde, comporte en particulier :

- la mobilisation simultanée et équilibrée des ressources disponibles en vue d'une valorisation des aptitudes aux productions agricoles, forestières, artisanales, industrielles et énergétiques, la diversification des activités économiques et le développement des capacités d'accueil et de loisirs nécessaires à la promotion du tourisme, du thermalisme et du climatisme ;
- la protection des équilibres biologiques et écologiques, la préservation des sites et des paysages, la réhabilitation du bâti existant et la promotion du patrimoine culturel ;
- la reconnaissance du droit à un développement spécifique et à la prise en compte des différences par un effort particulier de recherche et d'innovation et l'adaptation, au niveau national comme à celui des régions et des massifs, des dispositions législatives ou réglementaires et des autres mesures de portée générale lorsque les particularités de la montagne le justifient ;
- l'adaptation et l'amélioration des équipements et des services afin de procurer aux populations montagnardes des prestations comparables à celles qui sont accessibles sur le reste du territoire national ;
- la prise en compte des handicaps que subissent les collectivités locales et les activités économiques dans tous les domaines et, notamment pour la définition des politiques de soutien à l'emploi, l'organisation des productions agricoles et de leur mise sur le marché comme, plus généralement pour l'attribution des crédits publics et l'emploi de l'épargne locale ;
- le soutien prioritaire des programmes globaux et pluri-annuels de développement engagés de manière coordonnée par les collectivités territoriales et les partenaires économiques et sociaux au niveau intercommunal des petites régions ou pays ».

# Quels outils pour la politique de la montagne ?

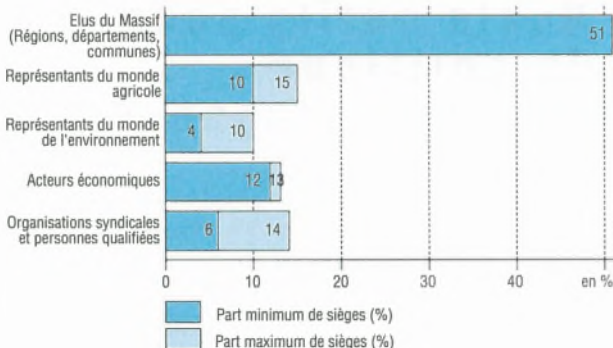
La loi montagne a mis en place des dispositifs institutionnels et administratifs et des moyens spécifiques pour permettre à l'État d'apporter son soutien à des initiatives prises sur le terrain : localement, régionalement ou au niveau interrégional. Elle donne aussi aux montagnards un rôle dans l'évolution de la politique nationale de la montagne.

## Une instance de concertation et d'orientation : le comité de massif

Dans chaque massif, un « comité pour le développement, l'aménagement et la protection du massif » a été créé par la loi montagne. Les représentants des régions, des départements, des communes ou de leurs groupements forment la majorité des membres de ce « comité de massif » qui comprend également des représentants des chambres consulaires, des parcs naturels nationaux et régionaux, des organisations socioprofessionnelles et d'associations. Cette composition reflète la volonté du législateur d'impliquer l'ensemble des acteurs d'un massif dans la définition et la mise en œuvre des actions de développement, d'aménagement et de protection de celui-ci.

## Composition des comités de massif

DATAR



Le comité de massif définit les objectifs et précise les actions qu'il juge souhaitables pour le développement, l'aménagement et la protection du massif. Il a notamment pour objet de faciliter, par ses avis et propositions, la coordination des actions publiques dans le massif et l'organisation des services publics. Il est

consulté sur les priorités d'intervention et les conditions d'attribution des aides du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT) qui regroupe notamment les crédits dévolus aux opérations d'investissement, d'animation, d'ingénierie et d'auto-développement en montagne.

### Contribution du FNADT au développement de la montagne

Dans le cadre des conventions interrégionales de massif (voir p. 57), le FNADT apporte une contribution de près de 90 millions d'euros pour une période de sept ans, à laquelle il convient d'ajouter une contribution de 4,5 millions d'euros pour l'auto-développement en montagne.

Le comité de massif concourt également à l'élaboration des dispositions relatives au développement économique, social et culturel du massif qui sont contenues dans les contrats de plan État-Région. Il désigne en son sein une commission spéciale chargée d'émettre en son nom un avis sur les projets d'Unités touristiques nouvelles (UTN). Chaque année, le comité de massif est informé des programmes d'investissements de l'État, des régions, des départements, des établissements publics. Il peut proposer une modification de la délimitation du massif et doit être saisi pour avis de tout projet d'une telle modification.

### **Évolution de la procédure des « Unités touristiques nouvelles » (UTN)**

*La loi « montagne » a largement fait évoluer la procédure des UTN :*

- sa gestion a été déconcentrée au niveau des massifs. L'autorisation de création d'une UTN, précédemment délivrée par l'administration centrale, est désormais donnée par le préfet coordonnateur de massif, après avis d'une commission spécialisée au sein du comité de massif, lieu essentiel d'expression des différents avis portés sur les dossiers et de concertation sur le développement raisonné des massifs. Cette commission est présidée par le préfet coordonnateur de massif ;*
- au-delà de la création d'équipements et d'aménagement touristique, la procédure des UTN a été étendue à la création en une ou plusieurs tranches de plus de 8 000 m<sup>2</sup> de surface hors œuvre et au renforcement significatif des remontées mécaniques.*
- le seuil financier au-delà duquel les projets sont soumis à une procédure des UTN a été relevé.*

La loi montagne prévoyait que la présidence du comité de massif revienne au préfet chargé d'assurer la coordination de la politique de l'État dans le massif, dit « préfet coordonnateur de massif » (voir ci-après). Dans le souci de mieux associer les élus locaux, la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 a modifié cette disposition : désormais, le comité de massif est co-présidé par le préfet coordonnateur et le président de la commission permanente du comité de massif. Cette commission, créée en 1996, est en effet présidée par un représentant élu du massif. Cette modification met fin à ce qui a pu être vécu comme une tutelle de l'État sur le comité de massif. Elle démontre aussi que, sur le terrain, le massif est devenu, en 15 ans, un nouvel espace interrégional dont les acteurs ont pris l'habitude de travailler ensemble.

## **Le représentant interrégional de l'État : le préfet coordonnateur de massif**

Jusqu'en 2001, aucun texte réglementaire ni lettre de mission ne précisait la fonction du préfet coordonnateur, à l'exception d'un décret d'application de la loi montagne indiquant qu'il est le préfet d'une des régions du massif et qu'il assure la présidence du comité de massif.

En pratique, le rôle du préfet coordonnateur est plus large : il contribue à garantir la cohérence de la politique de montagne et favorise l'harmonisation des décisions prises par les préfets de département et de région. Il donne aussi une impulsion aux travaux du comité de massif.

Sans description précise de ses fonctions, chaque préfet assumait ce rôle selon la conception qu'il s'en faisait et sa personnalité. Mais aussi en fonction des particularités locales vis-à-vis de la politique de l'État et selon la sensibilité montagnarde des principales collectivités locales, en particulier des régions.

En 2002, le décret (n° 955 du 4 juillet) a enfin défini les compétences des préfets coordonnateurs de massif. Celles-ci, tant dans le domaine de la conception des orientations de l'État que de la gestion financière à l'échelle du massif, répondent à un souci de simplification, de cohérence, de fluidité et de lisibilité des politiques et des procédures qui leur sont attachées, sur des échelles interrégionales nouvelles.

Le caractère interrégional de la mission du préfet coordonnateur de massif lui permet d'animer et de coordonner l'action des préfets de département et de région concernés par la politique du massif. Il négocie et conclut toutes conventions relatives au massif avec les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Le décret l'autorise à agir au-delà de sa circonscription administrative de base, la région, tant dans le domaine de la programmation des opérations, de leur engagement financier et de la liquidation des dépenses afférentes.

## **L'administration du massif : le commissariat de massif**

On compte aujourd'hui six « commissariats de massif » : les commissariats des Alpes, du Jura, du Massif central, des Pyrénées, des Vosges et des Hauts de la Réunion.

Chaque commissariat de massif est placé sous la responsabilité d'un « commissaire de massif », porté par la DATAR et nommé par le Premier ministre. Diri-



geant une structure légère de quelques personnes, le commissaire de massif est la cheville ouvrière de l'approche globale de la politique de la montagne. Sous l'autorité du préfet coordonnateur, il a un rôle transversal, à la fois interministériel et interrégional. En effet, il contribue à la dimension interministérielle nécessaire à la mise en œuvre des différentes politiques menées par l'État dans son massif et il incarne la dimension interrégionale du massif. Il est chargé de préparer et de suivre l'exécution des programmes spécifiques de massif (nationaux ou communautaires) dont il propose chaque année la programmation au préfet coordonnateur. En outre, il assure le secrétariat du comité de massif et entretient, dans ce rôle de secrétaire, des relations privilégiées avec les élus du massif. À ces fonctions institutionnelles, s'ajoute un rôle d'animation et de conseil, en liaison avec les acteurs et organismes structurant le massif.

Depuis l'année 2000, il assure l'exécution et le suivi de la convention interrégionale de massif (voir p. 57).

Au fil du temps, les commissariats de massif se sont très fortement distingués les uns des autres. Ces différences tiennent à la fois aux spécificités socio-économiques et territoriales de chaque massif, à la façon dont s'est structuré et dont fonctionne chaque comité de massif, à la création de réseaux de partenariat différents selon les massifs et au fait que ces commissariats se sont construits progressivement.

Un décret en Conseil d'État fixera prochainement le rôle et les missions du commissaire qui prendra le titre de « commissaire à l'aménagement et au développement du massif ».

Ce texte, juridiquement fondateur de la mission de commissaire, confirmera qu'il assiste le préfet coordonnateur de massif dans l'ensemble de ses missions

et qu'il assure la coordination technique des projets relevant de la politique du massif et l'interface entre les acteurs du massif et l'État.

Ainsi, les capacités d'ingénierie du commissaire et de son équipe, essentielles à la cohérence des actions menées dans le massif, seront reconnues.

## **Vingt-quatre heures avec Xavier Chauvin, commissaire de massif des Pyrénées**

*« Cette journée ressemble beaucoup à une course en montagne : un objectif, un itinéraire, un horaire et des aléas :*

- Départ tôt le matin pour Tarbes, réunion à 9 heures 30 pour une réunion de formalisation des plans d'action des pôles touristiques des Hautes-Pyrénées. Y participe le conseil général, le conseil régional, les services de la préfecture et la délégation au tourisme.*
- 12 heures 30 : pause bivouac.*
- 13 heures 30 : rendez-vous téléphonique avec le préfet coordonnateur de massif pour arrêter définitivement l'ordre du jour du prochain comité de massif. Rédaction du compte rendu de la réunion de la dernière commission UTN, afin d'envoyer le projet d'arrêté au préfet de département de l'Ariège.*
- 15 heures : au commissariat, réunion du comité de pilotage de l'opération plan de référence refuge, associant les représentants de six départements, des trois régions et des services régionaux de jeunesse et sport et du tourisme.*
- 18 heures : réunion de travail avec mes collaborateurs pour préparer, examiner les projets présentés à la prochaine cellule technique de l'Association de développement pyrénéenne pour la formation (ADEPFO).*
- 19 heures : traitement du courrier du jour et signature de différents documents*
- 20 heures : retour au camp de base, bel itinéraire avec quelques difficultés techniques mais grande satisfaction d'avoir réalisé cette randonnée ».*

## Une instance consultative nationale : le Conseil national de la montagne

La loi montagne reconnaît le rôle des montagnards dans l'évolution de la politique nationale de la montagne. En effet, leurs représentants composent le Conseil national de la montagne (CNM) qui a notamment pour mission de définir les objectifs et de préciser les actions qu'il juge souhaitables pour le développement, l'aménagement et la protection de la montagne.

Le Conseil national de la montagne est composé de 59 membres issus des différents massifs : parlementaires, représentants des régions et départements, socioprofessionnels (représentants des chambres consulaires et des syndicats patronaux et de salariés), délégués du monde associatif... Il est présidé par le Premier ministre ou, par délégation, par le ministre chargé de l'aménagement du territoire.

Depuis sa création, il s'est réuni neuf fois : en 1986 (Paris), 1989 (Briançon), 1990 (Paris), 1991 (Paris), 1992 (Grenoble), 1994 (Chambéry), 1996 (Briançon), 1999 (Ax-les-Thermes) et 2001 (Clermont-Ferrand). Entre deux de ces réunions plénières, la continuité de ses travaux est assurée, depuis 1994, par sa commission permanente composée de 17 membres et présidée par un parlementaire. Cette commission organise en son sein des groupes de travail thématiques qui formulent des propositions qu'elle présente au gouvernement.

Sous l'autorité du Premier ministre et en relation avec le président de la Commission permanente du CNM, la DATAR est chargée de préparer les réunions de ce

Conseil et de ses différentes instances. Elle assure le suivi interministériel des décisions du Conseil national de la montagne.

*« La commission permanente est le cœur du conseil national de la montagne. Son rythme de fonctionnement dépend des objectifs de ses 17 membres titulaires et de ses 17 membres associés par rapport à la réunion du CNM qu'elle se doit de préparer. Composée d'élus, de représentants des branches socioprofessionnelles et de partenaires sociaux, elle doit élaborer des propositions à présenter au gouvernement.*

*Le président de la commission permanente dispose d'un secrétariat général à la DATAR qui organise ses réunions et les auditions d'experts qu'elle veut entendre. Certaines réunions sont plénières, d'autres sont des groupes de travail en fonction des thèmes qu'elle souhaite traiter. Les commissaires de massifs en assurent le secrétariat.*

*Le président réunit les séances plénières et peut présider les groupes de travail. Pour ma part, j'ai présidé deux de ces séances parmi les 7 qui ont été organisées. Au cours de la dernière période de deux ans, j'ai réuni la commission permanente huit fois. De nos travaux sont issues des propositions constructives dans des domaines aussi divers que les aménagements touristiques, le pastoralisme ou la préservation de l'environnement ».*

**Augustin Bonrepaux,**  
président de la commission permanente  
du Conseil national de la montagne (1998-2001)

Le CNM est aussi consulté sur les priorités d'interventions et les conditions générales d'attribution des aides accordées par le Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT). Il est informé des programmes d'investissements de l'État dans chaque massif.



# Quelle politique de la montagne aujourd'hui ?

## Le massif, désormais incontournable

La loi « montagne » a considérablement fait évoluer la politique de la montagne. Les mesures et les soutiens sectoriels ont été abandonnés au profit de politiques intégrant, par exemple, agriculture et environnement, aménagement (notamment touristique) et environnement, télécommunications et aménagement du territoire etc. Ainsi, l'État encourage un développement global et durable. Cette dynamique est fondée non plus sur la seule compensation des handicaps naturels mais sur la valorisation des spécificités et de la diversité des potentiels des massifs.

Grâce à la création des massifs, ces politiques prennent en compte et renforcent les relations ténues et la complémentarité qui existent depuis toujours entre les zones de montagne et leur piémont, entre milieu rural et milieu urbain. En s'appuyant sur leurs vocations et équipements complémentaires, les villes d'un même massif ont pu améliorer la qualité de leur offre de services, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'enseignement supérieur, de la sécurité, des communications.

Au fil des ans, le massif est devenu un nouveau niveau de projets et de réalisations qui s'est imposé, en complémentarité des régions et des départements. De plus en plus de décisions, de procédures et de pratiques sont mises en œuvre à l'échelle de chacun des six massifs qui, l'expérience le prouve maintenant, constituent bien un ensemble cohérent pour l'aménagement du territoire.

### **Le Massif central numérique**

*L'accès aux technologies de l'information (téléphonie mobile, Internet à haut débit...) est aujourd'hui devenu l'une des clés du développement local. Les territoires de montagne étant peu propices à leur essor à la fois pour des questions de relief et de densité, les collectivités territoriales du Massif central ont pris différentes initiatives pour ne pas rester à l'écart. Une démarche de précurseurs.*

*Le Tarn et le Rhône ont, par exemple, investi dans des réseaux haut débit destinés à être loués à des opérateurs mis en concurrence. Le Limousin a conçu un programme d'équipement. L'Auvergne, l'Allier et l'Ardèche ont élaboré des schémas stratégiques. En 2001, c'est l'ensemble du massif qui s'est saisi du dossier : sous l'impulsion conjointe du préfet coordonnateur de massif, du commissaire de massif et du comité de massif, les 6 régions et les 20 départements du Massif central et du Berry se sont engagés dans une démarche commune. Il s'agissait, d'une part, de garantir la cohérence des constructions régionales et départementales de réseaux haut débit, en prévoyant de les relier entre elles ; d'autre part, d'assurer une bonne couverture de ce territoire en téléphonie mobile.*

*Cette démarche, menée à l'échelle d'un massif, a contribué, en juillet 2001, à l'inscription du développement numérique des territoires au Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) par le gouvernement. Il s'est conclu par l'annonce d'un soutien de l'État aux initiatives des collectivités locales du Massif central et des autres régions insuffisamment équipées.*

Dans chaque massif, les instances créées par la loi « montagne » ont progressivement pris la mesure de leurs capacités à mener des réflexions et des actions à l'échelle de ce territoire.

Lorsque des préoccupations sont communes aux zones de montagne, une approche inter-massifs est recherchée, notamment sous l'impulsion du CNM. Ce qui donne du poids aux spécificités que partagent ces territoires ou permet de reproduire sur l'ensemble de ceux-ci des actions initiées dans l'un d'eux. Dans de telles démarches, la DATAR joue un rôle d'interface entre les acteurs de la montagne (élus et socioprofessionnels) et les ministères et suggère l'harmonisation des propositions faites de part et d'autre.

## **Le plan sur l'agro-pastoralisme inter-massifs**

*Le plan agro-pastoralisme est une illustration d'une démarche inter-massifs qui intéresse à des degrés divers tous les massifs français. Les espaces agro-pastoraux de montagne, qui couvrent plus de 1 500 000 hectares, représentent un enjeu majeur pour la France, à la fois pour la qualité de leurs productions agricoles, pour leur contribution à la qualité des paysages, à la diversité biologique et pour leur richesse culturelle.*

*Le plan national cherche à mobiliser l'opinion publique et les collectivités souvent ignorantes de ces enjeux. Son objectif est de corriger l'image passéiste des métiers pastoraux en insistant sur leurs aspects dynamiques et préparer l'orientation des jeunes vers ces professions qui ont besoins de renouveler leur main-d'œuvre.*

*Ce plan porte simultanément sur l'organisation de manifestations d'envergure, sur le lancement d'une campagne de presse et sur la mise à disposition de mallettes pédagogiques pour les scolaires.*



Cette nouvelle politique de la montagne – tout à la fois plus déconcentrée et plus décentralisée, plus globale et plus transversale, plus concertée entre ses acteurs – a un caractère pionnier, voire exemplaire. Ces approches et ces principes pourraient être transposés à d'autres territoires.

D'ores et déjà, l'expérience des préfets coordonnateurs de massif, transposée en droit positif, donne lieu à un texte novateur, concernant les missions interdépartementales ou interrégionales des préfets.

## Les programmes contractualisés

Les contrats de plan État-Région (CPER) 2000-2006 ont été l'occasion pour l'État et les collectivités territoriales de contractualiser des programmes en faveur du développement de la montagne.

### **Une structure inédite pour les CPER 2000-2006**

*Cette quatrième génération de CPER comprend :*

- un volet régional qui regroupe les projets concourant au développement de l'espace régional dans son ensemble ou des actions qui, par leur impact et leur rayonnement, expriment une stratégie régionale ;*
- un volet territorial qui comprend des actions concourant à une meilleure organisation des territoires infrarégionaux (agglomérations, pays, réseaux de villes...) ;*
- un volet interrégional qui comprend des accords entre régions permettant de dépasser le cadre parfois inadapté des découpages régionaux.*

## La montagne dans les volets régionaux des contrats de plan État-Région

Dans chaque massif, certaines actions de développement, d'aménagement et de protection font l'objet d'une contractualisation pluriannuelle entre l'État et les régions. Dans certains cas, les départements et les villes prennent l'initiative de s'associer à ces projets. Cette contractualisation est inscrite dans le contrat de plan État/Région (CPER) de chaque région ; en l'occurrence, pour les CPER 2000-2006, dans le « volet régional ». Pour l'Auvergne et le Limousin, régions entièrement incluses dans le Massif central, les contractants peuvent considérer que l'ensemble du programme du CPER concerne le massif.

Huit des vingt-deux CPER métropolitains comprennent un « volet montagne » au sein de leur « volet régional ». Ils mobilisent, au total, 260,85 millions d'euros (124,15 millions d'euros apportés par les régions et 136,7 millions d'euros par l'État). À ce montant, il convient d'ajouter la totalité des crédits affectés aux CPER d'Auvergne et du Limousin, soit respectivement 676 et 515 millions d'euros.

## Contrats de plan État-région 2000-2006 : volet montagne

(En millions d'euros)

Régions	Alpes	Jura	Massif central	Pyrénées	Vosges	Réunion
Alsace (*)					8,38 8	
Aquitaine				6,22 5,87		
Auvergne			407 268,8			
Franche-Comté		4,573 3,049				
Languedoc- Roussillon			11,43 12,96	3,81 3,81		
Limousin			327,6 188			
Lorraine (**)					0,46 -	
Midi-Pyrénées			5,64 5,03	6,25 6,71		
Provence-Alpes-Côte d'Azur	22,11 22,11					
Réunion (***)						14,77 7,37
Rhône-Alpes	53,05 49,25					

**Le chiffre du dessus correspond au montant de l'État, celui qui figure en dessous, au montant de la région.**

(\*) S'ajoute la participation du conseil général du Haut-Rhin (2,9 millions d'euros) et du conseil général du Bas-Rhin (0,46 million d'euros).

(\*\*) Concerne spécifiquement les zones de montagne.

(\*\*\*) S'ajoute la participation du conseil général de la Réunion (2,48 millions d'euros).

## **Les conventions interrégionales de massif, complémentarité et cohérence à l'échelle d'un massif**

Début 1999, à l'occasion de la réunion du Conseil national de la montagne, le Premier ministre a confié à chaque préfet coordonnateur de massif le soin d'élaborer une convention interrégionale permettant de dépasser, pour certains thèmes et certaines actions, les découpages régionaux. Introduites dans le volet interrégional des contrats de plan des régions concernés, ces conventions ont été signées courant 2000 par l'État (représenté par le préfet coordonnateur) et chacun des conseils régionaux des massifs.

Au nombre de cinq, ces conventions interrégionales de massif concernent le Massif central et les massifs des Alpes, des Pyrénées et du Jura. La convention interrégionale des Vosges est en cours d'examen par les collectivités régionales. Au total, elles bénéficient de plus de 610 millions d'euros de crédits. L'État (via le FNADT et les différents ministères) a apporté plus de 456 millions d'euros : près de 190 millions d'euros pour le développement économique et près de 270 millions d'euros pour un programme d'infrastructures ferroviaires et routières destiné aux Alpes et au Massif Central. Les collectivités territoriales (régions et départements) ont, pour leur part, mobilisé près de 150 millions d'euros. En outre l'Europe, au titre des fonds structurels, participe également au financement de ces conventions.

**Conventions interrégionales de massif 2000-2006  
volet développement économique**

(En milliers d'euros)

Régions	État	Conseils régionaux	Conseils généraux	Total
Alpes	42 530	42 540		<b>85 070</b>
Jura	16 770	14 100	8 220	<b>39 090</b>
Massif central	81 870	37 680		<b>119 550</b>
Pyrénées	40 700	38 430		<b>79 130</b>
Vosges (en projet)	7 470	7 010	1 985	<b>16 465</b>
<b>Total</b>	<b>189 340</b>	<b>139 760</b>	<b>10 205</b>	<b>339 305</b>

Plurisectorielles, ces conventions concernent les domaines dans lesquels le partenariat interrégional peut valoriser les actions mises en avant par chaque partenaire. Certaines des actions contenues dans ces conventions sont intrinsèquement interrégionales. D'autres ont été retenues parce qu'elles doivent être appréhendées à l'échelle du massif pour bénéficier d'une cohérence et d'une efficacité maximales.

**Financement État au sein des conventions interrégionales de massif  
2000-2006 – volet développement économique**

Ministères	Montant en millions d'euros
Aménagement du territoire (FNADT)	89,33
Agriculture	45,43
Tourisme	16,61
Environnement	13,88
Autres (Industrie, Travail, Éducation nationale, Culture, Commerce Artisanat, Équipement, Jeunesse et Sport)	23,35 (de 5,97 à 1,07 selon le ministère)
<b>Total</b>	<b>189 340</b>

La lecture des conventions interrégionales de massif révèle des priorités communes à tous ces massifs mais surtout les particularités de chacun d'entre eux et les défis auxquels il est confronté. Toutes ces conventions mettent en avant et souhaitent valoriser l'identité de leur massif et de ses activités et la recherche de la qualité des produits (notamment agricoles) et des services (notamment touristiques).

Si toutes ces thématiques se retrouvent dans les conventions des autres massifs, le Massif central, le Jura et les Pyrénées ont en commun une problématique supplémentaire, inconnue dans les Alpes, celle de l'amélioration de l'attractivité globale de leur territoire. Cette orientation passe par le développement des infrastructures, l'accueil de nouveaux actifs et d'entreprises, l'appui aux activités économiques et à l'innovation, la mobilisation des ressources humaines et de la matière grise, le développement de pôles de recherche... Autant d'actions prévues dans ces conventions.

Dans chaque massif, le préfet de région coordonnateur de massif est chargé de la répartition des fonds structurels et des crédits d'État. Avec cette nouvelle mission, il joue pleinement son rôle de chef d'orchestre, assisté par le commissaire de massif.

À titre d'exemple, les actions retenues dans la convention interrégionale des Alpes relèvent toutes de problématiques spécifiques à la montagne et concernent le tourisme, l'agriculture, la forêt, les patrimoines naturel, culturel et bâti, la pluri-activité, les services aux populations et aux habitants, les risques naturels.

## **Des actions retenues au titre des conventions interrégionales de massif**

### **Alpes**

*Mise en place de périmètres pilotes pour appuyer le développement d'une agriculture durable et multifonctionnelle et promouvoir une gestion forestière intégrée. Ces expérimentations aideront à l'établissement des volets agricoles et forestiers des futures chartes de pays.*

### **Jura**

*Plan de lutte raisonné contre la pullulation du campagnol terrestre : à l'origine de dégâts importants dans les prairies et dangereux pour la santé humaine (porteur de l'échinococcose alvéolaire) par l'encadrement des opérations de lutte chimique ou physique (pièges) dans le respect de l'environnement.*

### **Massif central**

*Mise en œuvre d'un plan global d'accès et de sensibilisation aux NTIC ; il concerne le réseau consulaire et les entreprises sur 18 départements, (mise en réseau de centres multimédias et création d'un dispositif cybermassif à destination des entreprises).*

### **Pyrénées**

*Démarche partenariale concernant les pôles touristiques de montagne sur l'ensemble du massif : analyse des forces et des faiblesses de chaque pôle, définition d'un positionnement marketing et d'une stratégie de développement qui prend en compte l'ensemble du massif.*

### **Vosges**

*Mise en place d'une accessibilité douce à la Grande Crête qui constitue un poumon vert pour environ un million de visiteurs de proximité, grâce à la réorganisation de la desserte des sites touristiques à partir de la route des crêtes (marche à pied, navette).*

## L'inflexion des politiques sectorielles

Depuis 1985, les travaux conjoints de la commission permanente du Conseil national de la montagne et de l'État ont débouché sur des évolutions du cadre institutionnel de la politique de la montagne : composition des comités de massif, mise en place des conventions interrégionales de massif et de la co-présidence des comités de massif, décrets définissant les compétences des préfets coordonnateurs de massif et des commissaires...

Durant la même période, le fond de la politique de montagne a également évolué. En effet, les groupes de travail sectoriels créés au sein du CNM étudient et évaluent en permanence les dispositifs de la loi montagne afin de proposer, lors des réunions plénières du CNM, des inflexions et des adaptations de la politique de la montagne. En voici quelques-unes parmi les plus récentes.

### L'agriculture et la forêt

Conformément aux deux axes essentiels de la loi montagne – « solidarité nationale en compensation des handicaps naturels et prise en compte des spécificités montagnardes » – l'État met en œuvre une politique de soutien à l'agriculture de montagne. Celle-ci comprend des aides aux agriculteurs, des aides à un développement favorisant une meilleure gestion de l'espace, des aides à la promotion des produits agricoles de qualité mais aussi des mesures de prévention des risques naturels par restauration des terrains et une politique de développement rural des zones fragiles.



De nouvelles mesures de soutien à l'agriculture de montagne visent à mieux prendre en compte les exigences des handicaps naturels et de l'environnement et à favoriser une agriculture de qualité et la création de filières labellisées.

Une appellation « montagne » a été créée afin de valoriser les spécificités des produits agricoles de montagne et de préserver la valeur ajoutée liée à ces particularités, tout en respectant le droit communautaire, appellation que l'État a réformée en 2000.

### **Produits agricoles : l'appellation « Montagne » réformée**

*Un décret publié en décembre 2000 précise les dispositions de la loi d'orientation agricole de 1999 pour l'utilisation du terme « Montagne ». Ce texte indique que les produits agricoles et les denrées alimentaires (autres que le vin) originaires de France peuvent utiliser la dénomination « Montagne » à condition que les opérations de production, d'élevage, d'engraissement, d'abattage, de préparation, de fabrication, d'affinage et de conditionnement soient effectuées dans une zone de montagne. Des exceptions sont prévues, notamment pour les matières premières ne pouvant être produites en montagne ou pour celles provenant des montagnes d'autres pays de l'Union européenne, ou lorsque les conditions techniques de conditionnement ou d'abattage imposent que ces opérations soient effectuées en dehors de la zone de montagne. Pour utiliser le terme « Montagne », il faut non seulement respecter ces règles mais aussi obtenir une autorisation administrative accordée par le préfet de région après avis de la Commission régionale des produits alimentaires de qualité (CORPAQ).*

Outre ces politiques spécifiques, les agriculteurs de montagne bénéficient d'aides attribuées dans l'ensemble

des zones rurales défavorisées. Il s'agit notamment de mesures agro-environnementales comme, par exemple, la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs créée en 1993. Plus récemment, en 1999, la loi d'orientation agricole a institué le contrat territorial d'exploitation (CTE). Ce dispositif national est particulièrement adapté à l'agriculture de montagne. En effet, il vise à orienter les exploitations agricoles vers une agriculture multi-fonctionnelle (notamment par la diversification des activités) et reconnaît les efforts des agriculteurs dont les systèmes d'exploitation sont respectueux de l'environnement et de la qualité des produits.

En un siècle, la forêt a connu une expansion considérable en montagne. Des dispositions récentes, dont certaines sont contenues dans les CPER, visent à développer une nouvelle dynamique forestière à la fois créatrice d'activités et permettant de préserver des équilibres environnementaux et paysagers. Ces mesures permettent notamment de compenser les handicaps des zones de montagne (notamment pour le transport) et à encourager l'utilisation du bois dans la construction.

## Le tourisme

Afin d'offrir une plus grande souplesse aux collectivités ayant des projets de petits aménagements touristiques ou de travaux d'entretien d'infrastructures existantes, la procédure des Unités touristiques nouvelles (UTN) a évolué. Un décret du 2 mai 2002 a relevé, à 4 millions d'euros, le seuil au-delà duquel les aménagements sont soumis à autorisation.

Le Conseil national de la montagne a décidé de confier à une mission conjointe d'inspecteurs généraux de l'équipement, de l'environnement et du tourisme, une mission relative à la réforme de la procédure des UTN. En effet si le seuil soumettant les aménagements à autorisation vient d'être relevé, les éléments fondamentaux de la procédure n'ont subi aucune modification depuis la publication de la loi « montagne » et de ses décrets d'application. Il s'agit, une fois encore, dans une perspective de développement durable, d'harmoniser les attentes d'acteurs des territoires de montagne, aménageurs et protecteurs, dans un souci commun de valorisation raisonnée de leur potentiel touristique.

## La pluriactivité

La pluri-activité est particulièrement importante dans les zones de montagne. Ceci tient au fait que, pour des raisons climatiques, en montagne plus qu'ailleurs, les activités humaines sont saisonnières : une même personne occupe des emplois différents (salariés ou non) selon les périodes de l'année. La pluri-activité est aussi due à la nécessité pour certains montagnards d'exercer, toute l'année, une activité complémentaire à leur activité principale. La loi « montagne » organise cette pluri-activité et le travail saisonnier, notamment pour ce qui concerne la protection sociale et l'accès à certaines aides publiques. En 2001, le CNM a lancé une évaluation des freins à ces activités afin de proposer des évolutions de ce statut et d'encourager certaines initiatives locales qui pourraient être diffusées et reproduites ailleurs (bourses d'emplois saisonniers, maisons des saisonniers...).

La Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) du département des Hautes-Alpes a ainsi entrepris un travail de reconnaissance des typologies des saisonniers (saisonniers précaires, saisonniers dans l'attente d'un emploi à l'année, saisonniers professionnels) et de mise en valeur des difficultés que rencontre cette catégorie de salarié (logement, protection sociale, vie quotidienne, formation...).

Pour faciliter l'appréciation des conditions d'emploi et de vie de l'activité de saisonnier, des « maisons de saisonniers » sont en cours de création ; les deux premières ont été ouvertes à Serre-Chevalier (Hautes-Alpes) et à Ax-Les-Thermes (Ariège). Ce sont des lieux d'information sur les droits sociaux, de ressources en matière de logement, de rencontre avec les différents interlocuteurs des stations.

## Des cadres pour l'avenir

### L'ouverture sur l'Europe

#### La convention alpine

La convention alpine est une première illustration transfrontalière et transnationale d'une politique spécifique aux massifs.

Sept pays de l'arc alpin (l'Allemagne, l'Autriche, la France, l'Italie, la principauté du Liechtenstein, la Suisse, la Slovénie) et l'Union européenne ont signé le 7 novembre 1991 (rejoints ensuite par la principauté de Monaco) puis ratifié une convention internationale, visant le développement et la protection du massif alpin et organisée autour de trois axes :

- maintien des activités ;
- valorisation du patrimoine naturel et bâti ;

– préservation de la vocation d'habitat pour les espèces animales et végétales.

Elle s'appuie sur les principes suivants : développement durable, subsidiarité, projets concrets, mise en réseaux.

La convention est déclinée en treize protocoles thématiques dont neuf ont été signés par les États co-contractants. Ces derniers concernent : l'aménagement du territoire et le développement durable, l'agriculture de montagne, l'énergie, les forêts de montagne, la protection de la nature et l'entretien des paysages, la protection des sols, le tourisme, les transports et le règlement des différends.

Les quatre dernières thématiques en discussion visent la qualité de l'air, le régime des eaux, les déchets, la population et la culture.

Le suivi de la convention est assuré par :

– une conférence regroupant l'ensemble des ministres en charge de l'environnement de chaque État signataire, instance plénière ;

– un comité permanent composé de hauts fonctionnaires représentant les États et assurant l'exécutif de la conférence ;

– un organe scientifique, le système d'observation et d'information des Alpes.

Un secrétariat permanent sera institué par une décision de la conférence à la fin de l'année 2002.

Outre les protocoles thématiques, un réseau alpin des espaces protégés a été constitué depuis 1996, en application de cette convention.

### **La politique des transports et les franchissements alpins et pyrénéens**

Cette politique est l'illustration de la volonté politique d'un rééquilibrage intermodal durable de l'offre de transport avec une priorité affirmée du fret ferroviaire

et des transports alternatifs à la route. La politique multimodale des transports dans les massifs alpins et pyrénéens a donc pour objectif de faciliter l'écoulement du transit international franchissant ces massifs, 8 000 poids lourds/jour dans les Alpes et 11 200 poids lourds/jour dans les Pyrénées, tout en en préservant un environnement particulièrement sensible.

Suite aux accords de Chambéry en 1997, de Nîmes en 1999 et de Turin en 2001, les gouvernements français et italien ont décidé de la création d'un tunnel ferroviaire mixte – fret et voyageurs – de 52 km, foré sous le massif alpin. Le montant des travaux est estimé à 3,5 milliards d'euros. L'ouverture du tunnel se situerait en 2015. Sans attendre la réalisation du tunnel, les ministres se sont fixés pour objectif la mise en œuvre d'un service complet d'autoroute ferroviaire, à l'horizon 2006, sur l'itinéraire existant Ambérieu-Modane-Turin.

Pour les Pyrénées, les gouvernements français et espagnol ont décidé la création d'une infrastructure ferroviaire mixte (fret et voyageurs) nouvelle entre Figueras et Perpignan, dont l'échéance s'établit dans la prochaine décennie.

## **Un renouveau de la planification : les schémas de services collectifs**

Créés par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, les Schémas de services collectifs (SSC) sont des documents de planification à vingt ans. Approuvés par décret (18 avril 2002), ils sont au nombre de neuf :

enseignement supérieur et recherche, culture, santé, information et communication, transports (un schéma voyageur + un schéma marchandise), énergie, espaces naturels et ruraux, sport.

Trois d'entre eux concernent plus directement les massifs :

- les SSC de transport qui fait du sujet des traversées alpines et pyrénéennes un des enjeux stratégiques de ce document ;
- le SSC des espaces naturels et ruraux qui consacre la montagne comme l'un des dix enjeux stratégiques et spatiaux retenus par ce document.

*« Au regard du schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, les territoires montagnards spécifiques sont reconnus par l'État :*

- *comme étant des territoires « signal » des évolutions climatiques et des écosystèmes (glacier, remontée de la végétation) entre lesquels doivent être maintenus des couloirs écologiques ;*
- *comme devant faire l'objet d'un nouveau contrat avec la société.*

*Les notions de handicap et de solidarité nationale, inspiratrices des politiques publiques en montagne, doivent être complétées par celles de services rendus à la collectivité nationale et européenne...*

*La montagne française paraît dotée des moyens législatifs et réglementaires suffisants (loi montagne). Deux axes d'efforts sont à poursuivre : la modernisation des outils spécifiques (y compris les précédents) et l'adaptation des textes généraux aux conditions montagnardes ».*

*Extrait du schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux.*

Ces schémas relèvent d'une nouvelle conception de la planification, elle-même fruit d'une rénovation de la

politique d'aménagement et de développement du territoire qui entend notamment intégrer les impératifs du développement durable, c'est-à-dire promouvoir une approche globale et à long terme des ressources territoriales. L'approche en terme de « services » met l'accent non plus sur les seuls équipements, mais également sur les usages et les pratiques (satisfaction de la demande sociale). Les SSC visent également à assurer la qualification des territoires de plus en plus intégrés dans l'espace européen et par-là dans une stratégie d'attractivité compétitive.





# Les acteurs des massifs conscients de leurs ressources et attentifs aux besoins de la collectivité nationale

Les massifs sont des territoires préservés en même temps que territoires de reconquête économique et sont devenus des laboratoires du développement durable.

Riches de ressources environnementales indispensables et irremplaçables, irrigués par des cultures spécifiques qui restent authentiques, ils proposent des formes singulières de développement alliant patrimoine et modernité, économie et solidarité. C'est ainsi que les filières traditionnelles (bois, artisanat, productions agricoles labellisées ou d'AOC) ont trouvé les voies de la performance économique. Tout comme des activités de haute technologie appartenant à des secteurs industriels implantés de longue date dans ces territoires (plastique, travail des métaux, mécanique, céramiques techniques, sous-traitance aéronautique et automobile).

Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, la montagne a vu s'accroître son rôle de centre de ressources. Depuis toujours, elle fournit de l'eau aux autres régions françaises. Depuis quelques décennies, elle est recherchée par leurs habitants pour d'autres de ses richesses devenues précieuses : l'espace, la nature, l'air, l'immensité de ses champs de neige, ses cours d'eau, ses sommets... Au fur et à mesure que l'Europe s'est urbanisée, la mon-

tagne a été appelée à répondre à de nouveaux besoins. Dans l'imaginaire de nos contemporains, elle est devenue synonyme de liberté, de pureté, de ressourcement, de retour à l'essentiel, de dépassement de soi...

Les voies et les moyens de développement choisis – niches industrielles et tertiaires, micro-entreprises, valorisation de la biodiversité... – sont autant de témoignages d'innovations reproductibles sur l'ensemble du territoire national. Ces nouveaux modes de développement sont fondés sur un type d'organisation collective qui n'est pas sous-tendu par la concurrence territoriale. Partout, ce modèle peut inspirer la structuration croissante des initiatives locales.

Ayant fait l'expérience du partenariat entre structures publiques et acteurs privés, les massifs sont les lieux privilégiés de l'émergence de nouveaux liens sociaux. Par exemple entre l'université et l'entreprise ou entre résidents et non-résidents. De la même manière, les représentants élus des massifs, soit au niveau local, soit au niveau national, ont toujours eu le souci d'exprimer en commun les préoccupations, les ressorts, les propositions de ces territoires, à la fois pour construire ou conforter un avenir meilleur pour un tiers du territoire national, mais aussi pour élaborer de nouvelles politiques nationales, fortes des expérimentations qu'ils auront suscitées en montagne. Cette solidarité, faite de culture et d'objectifs communs, est exprimée au sein de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM) qui réunit l'ensemble des élus de ces territoires. Cette association, interlocuteur constructif des pouvoirs publics français et européens, participe depuis deux ans à l'élaboration d'un réseau solidaire de l'ensemble des massifs, au plan mondial, grâce à la création de l'Association des populations des montagnes du monde.

## **Quelques mots sur l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM)**

*« L'ANEM, association loi de 1901, créée en 1984 à l'occasion du débat sur la loi montagne, représente les territoires de montagne métropolitains dans leur totalité, (7 % de la population pour 25 % de notre territoire), à travers plus de 4 000 des 6 200 communes classées en zone de montagne, les conseils généraux des 43 départements, et les conseils régionaux des 11 régions comprenant des zones de montagne... sans oublier les 205 députés et sénateurs élus de ces territoires qui en sont membres de droit. S'étant fait connaître pour les acquis qu'elle a réussi à faire passer dans le domaine des dotations aux collectivités locales, puis pour la reconnaissance des territoires à faible densité de population, l'action de l'ANEM aujourd'hui vise principalement la reconnaissance de la spécificité montagne par l'Union européenne, le renforcement de l'échelon du massif et l'émergence d'une représentativité des populations de montagne sur le plan international ».*

**Michel Bouvard,**  
député de la Savoie,  
président de l'ANEM de 1998 à 2000.

Les massifs contribuent avec originalité et qualité à l'aménagement du territoire. Ils sont porteurs et expérimentateurs d'une offre territoriale innovante qui répond à des projets de vie associant modernité et qualité.

Attentifs à une demande devenue multiforme, les territoires de montagne ont également diversifié leur offre touristique : au-delà des sports d'hiver, ils proposent leur potentiel toute l'année grâce à des activités

de pleine nature et de randonnée, des sports aériens et d'eaux vives...

Cette offre attire de nouveaux migrants : étudiants, créateurs d'activités nouvelles en zone de montagne, cadres... qui souhaitent trouver une réelle qualité de vie dans ces territoires.

Les socioprofessionnels conscients de la vulnérabilité de ces milieux, mais aussi de leurs atouts tant sur le plan énergétique, agricole que touristique ou environnemental, sont vigilants sur la qualité des services offerts et s'organisent pour apporter une réponse adaptée aux demandes des résidents, des nouveaux arrivants ou des visiteurs de passage.

## **Des territoires au cœur de l'Europe**

Les Alpes, les Pyrénées, les Vosges et le Jura sont des massifs transfrontaliers. Ces montagnes, lieux d'histoire et de cultures partagées et espaces de qualité, ne sont plus uniquement les frontières visibles entre ces États : aujourd'hui, les massifs transcendent ces limites nationales pour faire fructifier leur espace. Ils sont devenus facteurs de cohésion entre membres de l'Union européenne et pourraient devenir, une fois encore, des laboratoires : ceux des expériences européennes intégrées.

Partout, les enjeux des politiques de la montagne sont les mêmes. Il s'agit d'une part de parvenir à une véritable gestion démocratique des ressources naturelles des massifs, dans le respect des traditions locales et de l'identité montagnarde, et d'autre part de diminuer de manière significative l'enclavement des zones de montagne et de favoriser la mise en place de services

de qualité. Dans un cadre décentralisé qui conforte la gestion locale.

Aujourd'hui, en France comme dans les autres pays de l'Union européenne et au sein des institutions de celle-ci, des réflexions sont menées sur l'évolution de ces politiques. Des divergences existent sur les moyens à mettre en œuvre. Faut-il que les aides apportées aux territoires de montagne soient définies en fonction de spécificités géographiques ? Ou faut-il s'appliquer à améliorer des critères rattachés aux hommes qui vivent dans ces territoires, comme le montant du produit intérieur brut par habitant ou le niveau scolaire ? Une partie de l'avenir de la politique régionale européenne, et de la cohésion sociale de l'Union européenne, résident dans l'appréciation de ces enjeux

## **Rechercher un équilibre entre les utilisations de l'espace montagnard**

Le cadre de vie que des générations de montagnards ont construit et que les montagnards d'aujourd'hui préservent quotidiennement, est synonyme de qualité mais aussi de vulnérabilité. Ils devront veiller à ne pas figer la montagne dans l'idée que les citadins s'en font. C'est-à-dire à :

- refuser un certain passéisme qui les couperait de la marche du monde ;
- diffuser une image de développement exemplaire, ouvert sur l'Europe, liée à leur capacité sans limites à surmonter les difficultés ;
- s'adapter aux nouvelles données qu'elles soient techniques, économiques ou sociales.

L'Année internationale de la montagne, décrétée par l'ONU en 2002, a été l'occasion de l'expression des attentes des citoyens des massifs et de l'ensemble du territoire national vis-à-vis de ces espaces intangibles incontournables et dynamiques.

Le chantier est ouvert.

## **L'Année internationale de la montagne**

*À l'initiative de l'ONU, l'année 2002 a été décrétée « Année internationale des montagnes » (AIM). Chaque pays a ainsi été invité à réfléchir à la place de ces espaces singuliers dans son territoire et dans sa société, à notre époque et dans le futur.*

*En France, un comité national de coordination et d'organisation, dont le secrétariat général est tenu par la DATAR, a lancé un appel à projet. Plus de 450 projets ont été déposés. Après instruction, près de 180 d'entre eux ont reçu le label « AIM ». De façon relativement équilibrée, ils concernent la culture, l'économie, l'environnement et la prévention des risques, le social, le tourisme et le sport et les actions internationales. Majoritairement d'origine associative, ils sont aussi portés par des collectivités locales, des entreprises, des organisations professionnelles, des syndicats ou des particuliers. Ce succès et la qualité des projets témoignent du dynamisme du tissu social des massifs français.*

*La célébration de l'AIM a aussi pour objectifs de rapprocher les montagnards de l'ensemble des habitants du territoire national, de faciliter une approche inter-massifs, de mettre en valeur les enjeux de la montagne au niveau européen et d'envisager de nouvelles actions spécifiques pour ces territoires.*





## Principaux textes juridiques relatifs à la montagne

### Loi

Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite loi « montagne » récemment modifiée par :

- la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire ;
- la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ;
- la loi n° 2002-276 du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité.

### Décrets

- Décret n° 85-995 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour le Massif central.
- Décret n° 85-996 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour les Alpes du nord (modifié par le décret n° 95-1192 du 6 novembre 1995).
- Décret n° 85-997 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour les Alpes du sud (modifié par le décret n° 95-1193 du 6 novembre 1995).
- Décret n° 85-998 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour la Corse.
- Décret n° 85-999 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de mas-

sif pour les Pyrénées (modifié par le décret n° 95-1194 du 6 novembre 1995).

– Décret n° 85-1000 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour le Massif jurassien (modifié par le décret n° 87-180 du 16 mars 1987).

– Décret n° 85-1001 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour le Massif vosgien (modifié par le décret n° 95-1409 du 28 décembre 1995).

– Décret n° 85-994 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil national de la montagne (modifié par le décret n° 95-1006 du 6 septembre 1995).

– Décret n° 2002-955 du 4 juillet 2002 relatif aux compétences interdépartementales et interrégionales des préfets et aux compétences des préfets coordonnateurs de massif.

– Décret n° 2002-748 du 2 mai 2002 relevant le seuil financier au-delà duquel les modifications des remontrées mécaniques sont considérées comme UTN et modifiant le code de l'Urbanisme.

– Décret n° 2001-827 du 11 septembre 2001 portant création du comité national pour l'année internationale des montagnes.

**À NOTER :** les différents textes (lois, décrets, arrêtés) antérieurs à 2002 sont regroupés dans un recueil des Journaux officiels intitulé *La montagne – aménagement*, janvier 2002.

(tél. 01 40 58 79 79, [www.journal-officiel.gouv.fr](http://www.journal-officiel.gouv.fr)).

qui concerne la négociation et la conclusion, au nom de l'État, des conventions interrégionales de massif.

II. – Conformément à l'article 7 de la même loi, les dispositions du I du présent article ne s'appliquent pas à la Corse.

**Art. 4.** – Le préfet coordonnateur de massif décide de la programmation des dépenses afférentes aux crédits qui lui sont délégués dans le cadre de sa mission, après avis d'une conférence interrégionale de programmation qu'il préside et qui comprend :

- les préfets des régions concernées ou leur représentant ;
- les préfets des départements inclus dans le périmètre du massif ou leur représentant ;
- le trésorier-payeur général de la région du préfet coordonnateur du massif ou son représentant.

**Art. 5.** – Le préfet coordonnateur de massif présente annuellement un rapport sur la mise en œuvre de la politique de l'État dans le massif devant le comité créé par l'article 7 de la loi du 9 janvier 1985 susvisée.

**Décret n° 85-994 du 20 septembre 1985  
relatif à la composition et au fonctionnement  
du Conseil national de la montagne (modifié  
par le décret n° 95-1006 du 6 septembre 1995)**

Le CNM est présidé par le Premier ministre ou par délégation de celui-ci par le ministre chargé de l'aménagement du territoire.

Il comprend :

Au titre des élus :

- 4 membres de l'Assemblée nationale, 4 membres du Sénat ;
- 1 représentant de l'Association des maires de France, 1 représentant de l'Association des maires des stations françaises de sports d'hiver et d'été (AMSHE), 1 représentant de l'Assemblée des départements de France (ADF), 1 représentant de l'Association des régions de France (ARF), 1 représentant de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM) ;
- 1 représentant de la région Guadeloupe, 1 représentant de la région Martinique, 1 représentant de la région Réunion.

Au titre des massifs :

- 2 représentants pour chaque comité de massif (Massif central, Pyrénées, massif jurassien, massif vosgien, massif des Alpes du sud, Alpes du nord, massif de la Corse).

Au titre des socioprofessionnels et représentants de la montagne :

- 1 représentant de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI), 1 représentant de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), 1 représentant de l'Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM) ;
- 2 représentants du Conseil supérieur des sports de montagne ;
- 1 représentant de la Fédération française d'économie montagnarde (FFEM) ;

- 1 représentant du Syndicat national des téléphériques de France ;
- 1 représentant de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, 1 représentant du Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA), 1 représentant de la Confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricoles ;
- 1 représentant de l'Union professionnelle artisanale ;
- 1 représentant du Mouvement des entreprises de France (MEDEF), 1 représentant de la Confédération générale des PME ;
- 1 représentant de la confédération générale du travail (CGT), 1 représentant de la Confédération française démocratique des travailleurs (CFDT), 1 représentant de Force ouvrière (FO), 1 représentant de la Confédération française de l'encadrement CGC, 1 représentant de la Conférence française des travailleurs chrétiens (CFTC) ;
- 1 représentant du Conseil supérieur du tourisme ;
- 1 représentant du Groupement national de la coopération ;
- 1 représentant de la Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs, 1 représentant du Conseil interfédéral du bois ;
- 1 représentant de la Fédération nationale des sociétés d'économie mixte (FNSEM) ;
- 1 représentant du Conseil national de la protection de la nature, 1 représentant de la Fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement ;
- 1 représentant de l'Union nationale pour la pêche en France et la protection du milieu aquatique, 1 représentant de l'Union nationale des fédérations départementales des chasseurs ;
- 1 représentant du Conseil national de la vie associative ;
- 1 représentant du Comité de liaison des comités de bassins d'emploi (CLCBE).

## L'agriculture de montagne

À partir de 1830 jusqu'en 1960, l'équilibre sylvo-pastoral s'enracine comme l'une des spécificités de l'agriculture de montagne.

L'agriculture de montagne a été le premier secteur bénéficiaire d'une politique spécifique. Durant plus d'un siècle, l'intervention publique a concerné les espaces pastoraux et forestiers, cherchant à la fois à protéger les milieux et à maintenir la population agricole.

Au cours de la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, les graves inondations survenues en montagne (1830, 1843, 1856, 1859...) ont fait prendre conscience aux pouvoirs publics et à la collectivité nationale que ces territoires étaient exposés à des risques particuliers et que ceci justifiait une protection.

### Étude sur les torrents des Hautes-Alpes

*Les inondations qui, dans la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, frappent les territoires des Hautes-Alpes prennent la forme de torrents entraînant tout sur leur passage : « Dans beaucoup de localités, les habitants ont vu certains quartiers communaux se dénuder peu à peu, la verdure périr et la montagne se sillonner de ravins. [...] La première mesure, et la plus utile de toute, serait celle qui investirait l'administration du droit de mettre certains quartiers à la réserve, nonobstant la résistance des communes, toutes les fois qu'il sera dûment constaté que cette mesure est nécessaire à la conservation du sol [...].*

*La société fait un mauvais calcul, lorsque, pour épargner quelques deniers, elle laisse se former au milieu*

Les représentants des régions, des départements, des communes ou de leurs groupements forment la majorité des membres du comité, aux côtés de représentants des chambres consulaires, des parcs naturels nationaux et régionaux, des organisations socioprofessionnelles et d'associations. Le comité est co-présidé par le préfet coordonnateur et le président de sa commission permanente (un représentant d'une collectivité locale).

### **Comité interministériel à l'aménagement (et au développement) du territoire (CIA (D) T) :**

Créé en 1960 et présidé par le Premier ministre, le CIADT décide des perspectives et des choix à long terme en matière d'aménagement du territoire, de l'utilisation des crédits des divers fonds relevant de son domaine de compétence et arbitre les engagements financiers des départements ministériels. À ce titre, celui de Limoges du 9 juillet 2001 à arrêter, dans leur version définitive, les schémas de services collectifs.

### **Contrat de plan État-Région (CPER) :**

Institué par la loi du 29 juillet 1982, le CPER est le support de la planification décentralisée pluriannuelle. Il est signé par le préfet de région et le président du conseil régional dans chacune des vingt-deux régions autour des objectifs que l'État et le conseil régional s'engagent à réaliser conjointement et à financer. Ces objectifs peuvent être définis avec les conseils généraux et les grandes villes ou leurs agglomérations qui participent parfois au financement de certains projets. Tout comme l'Union européenne. Les CPER sont désormais renégociés tous les sept ans, au rythme des fonds structurels européens.

### **Contrat territorial d'exploitation (CTE) :**

Instaurés par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, les CTE (contrats territoriaux d'exploitation) sont proposés par l'État aux agriculteurs à titre individuel mais dans le cadre d'opérations collectives. Leur objectif est d'inciter les agriculteurs, par des mesures financières spécifiques, à promouvoir une production de qualité, à s'engager dans des actions d'entretien des paysages, de protection et de gestion des ressources naturelles, et de respect de la diversité biologique.

### **Conventions interrégionales de massif :**

Introduites dans le volet interrégional des contrats de plan 2000-2006, les conventions interrégionales de massif concernent les domaines dans lesquels le partenariat interrégional peut valoriser les actions mises en avant par chaque partenaire.

Au nombre de cinq, ces conventions interrégionales de massif concernent le Massif central et les massifs des Alpes, des Pyrénées, des Vosges (en projet) et du Jura. Au total, elles bénéficient de plus de 610 millions d'euros de crédits (État : plus de 456 millions d'euros pour infrastructures et volet socio-économique ; régions et départements près de 150 millions d'euros pour volet socio-économique). En outre l'Europe, au titre des fonds structurels, participe également au financement de ces conventions.

Plurisectorielles, certaines des actions contenues dans ces conventions sont intrinsèquement interrégionales. D'autres ont été retenues parce qu'elles doivent être appréhendées à l'échelle du massif pour bénéficier d'une cohérence et d'une efficacité maximales.

### **Développement durable :**

Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la



capacité des générations futures de répondre à leur propre besoin, remarquait un rapport de l'ONU 1987. Il ne se réduit pas à la « protection » de l'environnement, mais vise à rechercher un mode de croissance qui garantisse à la fois le progrès économique, social et environnemental.

### **Massif :**

Le massif englobe, non seulement les zones de montagne, mais aussi les zones qui leur sont immédiatement contiguës : villes et piémonts. Cet élargissement prend en compte les interactions et les échanges entre les territoires d'altitude et les plaines, ce qui permet de mettre en place des projets d'aménagement du territoire plus pertinents. Les massifs, au titre de la loi « montagne » sont au nombre de six : Vosges, Jura, Alpes, Massif central, Pyrénées et Corse.

### **Parc naturel régional (PNR) :**

L'expression parc naturel régional désigne à la fois un territoire et un établissement public. Un territoire au patrimoine naturel et culturel riche, mais dont l'équilibre écologique et social est fragile et menacé, peut être classé PNR par décret ministériel à la demande du conseil régional. Ses limites géographiques sont négociées par tous les partenaires. Les communes incluses dans ce périmètre adhèrent volontairement à la charte du parc qui concrétise le projet de protection et de développement de ce territoire. La gestion du parc est du ressort d'un syndicat mixte, établissement public regroupant les communes signataires de la charte et les autres collectivités territoriales.

### **Système productif local (SPL) :**

Adoptée par la DATAR et officialisée lors d'un comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire en 1997, cette appellation désigne un

groupement d'entreprises et d'institutions géographiquement proches qui collaborent dans un même secteur d'activité. À ce jour, une centaine environ de SPL en activité sont répertoriés par la DATAR.

### **Zone de montagne :**

Apparue en 1961, la notion de « zone de montagne » a été précisée en 1975 par une directive de la Communauté économique européenne. La zone de montagne comprend des communes ou des parties de communes caractérisées par :

- soit l'existence, en raison de l'altitude (minimum : 700 m, sauf pour le Massif vosgien à 600 m, et les montagnes méditerranéennes à 800 m), de conditions climatiques très difficiles qui se traduisent par une période de végétation sensiblement raccourcie ;
- soit la présence, à une altitude moindre, dans la majeure partie du territoire (au moins 80 %), de fortes pentes (supérieures à 20 %), telles que la mécanisation ne soit pas possible ou nécessite l'utilisation d'un matériel très onéreux ;
- soit la combinaison de ces deux facteurs.

Imprimé en France par INSTAPRINT S.A.  
1-2-3, levée de la Loire - LA RICHE - B.P. 5927 - 37059 TOURS Cedex I  
Tél. 02 47 38 16 04

Dépôt légal 4<sup>e</sup> trimestre 2002 / 100210776-4000

Aujourd'hui, les acteurs locaux occupent une place prépondérante dans la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire. Dans le même temps, ces politiques s'enrichissent, se diversifient pour faire face à des enjeux de plus en plus complexes. Avec « Territoires en mouvement », la DATAR propose une collection de guides pratiques présentant aux acteurs de la recomposition des territoires, sous forme d'informations simples, les connaissances leur permettant de se familiariser avec ces politiques.

Qu'est-ce que la montagne ? Un territoire doté de particularités géographiques incontestables. Depuis plus d'un siècle, il est l'objet de l'attention des pouvoirs publics. La publication de la loi du 9 juillet 1985 constitue une étape majeure de la politique de la montagne en introduisant la notion de massif et en proposant une organisation du dialogue entre l'État et les acteurs locaux de ces territoires. Quels sont les enjeux de la montagne française ? En quoi ses particularités et sa diversité s'illustrent-elles dans une politique spécifique ? Quel est son avenir ? Autant de questions que cet ouvrage souhaite éclairer.

La Documentation française  
29, quai Voltaire 75344 Paris cedex 07  
Tél. : 01.40.15.70.00  
Télécopie : 01.40.15.72.30  
[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

Imprimé en France  
Prix : 7€  
DF : 5 6573-3  
ISBN : 2-11-005186-8



9 782110 051868

