



**AgEcon** SEARCH  
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*

## L'enjeu fondamental de la politique de montagne. La différenciation territoriale de l'action de l'Etat

F. Pingaud

---

**Citer ce document / Cite this document :**

Pingaud F. L'enjeu fondamental de la politique de montagne. La différenciation territoriale de l'action de l'Etat. In: Économie rurale. N°166, 1985. pp. 25-28;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1985.3140>

[https://www.persee.fr/doc/ecoru\\_0013-0559\\_1985\\_num\\_166\\_1\\_3140](https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1985_num_166_1_3140)

---

Fichier pdf généré le 08/05/2018

### **Abstract**

A global policy for mountain areas has been in the making over recent years. A parliamentary board of inquiry (Souchon board) and a report by M. Besson are important steps in the shaping of a law for the development and protection of mountain areas. It has been voted by the Chamber of Deputies and is being examined by the Senate. Its two guiding principles are differentiation and self development. However applications of different policy measures to certain parts of the territory is contrary to administrative usage and to commodity approaches. So the mountain law is a kind of test of the ability of policies to approach problems with less uniformity.

### **Résumé**

Depuis plusieurs années, une politique globale en faveur de la montagne tente de se mettre en place. Une étape décisive semble avoir été franchie après le travail de la Commission d'enquête parlementaire (Souchon) et le rapport Besson. La loi sur le développement et la protection de la montagne a été votée au Parlement et est en cours d'examen au Sénat. Politique différenciée et auto-développement en sont les deux concepts principaux. Le principe d'un traitement différencié d'une partie du territoire se heurte aux pratiques administratives et aux logiques sectorielles. C'est donc un enjeu fondamental que l'application de cette politique car elle peut faire avancer la question de la nécessaire différenciation territoriale de politiques nationales.

## L'ENJEU FONDAMENTAL DE LA POLITIQUE DE LA MONTAGNE LA DIFFÉRENCIATION TERRITORIALE DE L'ACTION DE L'ÉTAT

F. PINGAUD\*

### Résumé :

Depuis plusieurs années, une politique globale en faveur de la montagne tente de se mettre en place. Une étape décisive semble avoir été franchie après le travail de la Commission d'enquête parlementaire (Souchon) et le rapport Besson. La loi sur le développement et la protection de la montagne a été votée au Parlement et est en cours d'examen au Sénat. Politique différenciée et auto-développement en sont les deux concepts principaux. Le principe d'un traitement différencié d'une partie du territoire se heurte aux pratiques administratives et aux logiques sectorielles. C'est donc un enjeu fondamental que l'application de cette politique car elle peut faire avancer la question de la nécessaire différenciation territoriale de politiques nationales.

### Summary :

#### A POLICY FOR MOUNTAIN AREAS, FUNDAMENTAL ISSUES STATE INTERVENTIONS MUST BE DIFFERENTIATED

A global policy for mountain areas has been in the making over recent years. A parliamentary board of inquiry (Souchon board) and a report by M. Besson are important steps in the shaping of a law for the development and protection of mountain areas. It has been voted by the Chamber of Deputies and is being examined by the Senate. Its two guiding principles are differentiation and self development. However applications of different policy measures to certain parts of the territory is contrary to administrative usage and to commodity approaches. So the mountain law is a kind of test of the ability of policies to approach problems with less uniformity.

Depuis plusieurs années, une politique globale en faveur de la montagne se met en place. Elle s'est affirmée depuis 1981 jusqu'à l'institution d'une loi au-delà de la recherche de solutions à des problèmes économiques ou sociaux sectoriels ; cette loi pose une question d'une tout autre importance : est-il réellement possible pour l'État de mener une politique différenciée selon les diverses parties du territoire ? Car si la montagne représente incontestablement un espace particulier — bien que lui-même hétérogène sur 1/5<sup>e</sup> de la France — d'autres parties du territoire français peuvent revendiquer à juste titre elles aussi un traitement particulier, ou tout au moins adapté. Une loi est d'ailleurs à l'ébauche pour le littoral, mais on sait bien qu'une bonne partie du territoire rural, très fragilisé à tous points de vue, mériterait également une politique adaptée. Ce qu'il adviendra en définitive de la politique de la montagne a donc une importance considérable pour la grande majorité des régions françaises.

#### 1. Économie dominée, société marginalisée

Suivant en cela les parlementaires chargés d'une commission d'enquête il y a trois ans, on peut parler, pour la montagne, d'économie dominée et de société marginalisée. La montagne, lourdement handicapée par ses conditions naturelles, a subi en effet, d'une façon plus aiguë que tout autre espace rural, les phénomènes de dévitalisation économique et démographique qui ont accompagné la concentration industrielle et urbaine.

Économie dominée parce que ces contraintes freinent la bonne valorisation des ressources économiques, et parce qu'on assiste à une valorisation au profit d'intérêts extérieurs.

C'est le cas de l'agriculture qui en plus de ses handicaps naturels dans un marché concurrentiel des produits, s'est vu imposer des modèles de développement contraires à l'utilisation optimale des ressources pastorales, ce qui a eu pour effet de faire oublier qu'une différence géographique pouvait s'analyser en termes positifs et négatifs, pour ne plus retenir que la notion de handicap avec ses concepts corollaires : surcoût, compensation, assistance...

C'est le cas également des ressources énergétiques. Les sites hydroélectriques offrant une énergie à bas prix, ont permis à une époque l'industrialisation de certaines régions montagnardes, mais aujourd'hui les choix de restructuration industrielle sont faits ailleurs et dépendent d'autres facteurs. Les entreprises quittent alors leurs vallées, emportant avec elles les droits à électricité à prix réduit qu'elles détiennent depuis la loi de nationalisation de 1946. Ainsi la montagne perd une seconde fois, après l'harmonisation nationale des tarifs d'électricité, le bénéfice de ses ressources spécifiques. Dans le même temps, les montagnards paient plus cher que leurs concitoyens les produits pétroliers qui dépendent, eux, d'un système de prix concurrentiel défavorisant par les coûts de transport les régions éloignées des raffineries.

C'est le cas enfin des ressources touristiques, de l'« or blanc » dont l'exploitation faite à partir de plans, de capitaux et souvent d'hommes venus de l'extérieur, n'a apporté que des retombées partielles à l'économie montagnarde. Ce d'autant plus que cette exploitation s'est jusqu'ici principalement concentrée sur le ski alpin et n'a concerné qu'une partie seulement de la montagne.

Une société marginalisée, l'expression vise évidemment

une évolution démographique très inquiétante — diminution et vieillissement — sauf en certaines poches internes de développement. Mais elle fait également référence à la désorganisation des structures sociales, à la perte d'identité culturelle que les montagnards ont, comme d'autres sociétés rurales, subie. Et ces phénomènes là, s'ils sont moins spectaculaires car moins cernés statistiquement, sont certainement plus déterminants idéologiquement, dans la naissance d'un sentiment d'injustice et d'une revendication globale.

## 2. Une prise en compte par l'État déjà ancienne

Toutes ces données, le constat de ces problèmes ne datent pas d'hier. Et des éléments de politique ont été progressivement mis en place depuis plus de vingt ans. On trouve en effet trace d'une application spécifique à la montagne de mesures nationales dès le début des années soixante.

Mais c'est en 1967 qu'est mise en place la politique de rénovation rurale qui concerne — outre la Bretagne — l'Auvergne, le Limousin et les autres zones d'économie montagnarde pour lesquelles est nommé un commissaire à la rénovation rurale en montagne. A cette politique correspond un fonds spécifique interministériel qui financera principalement des programmes à caractère agricole ou d'équipements collectifs.

En janvier 1972, un pas important est franchi dans la reconnaissance et la prise en compte de la spécificité de l'agriculture et de l'espace montagnards. D'une part est promulguée le 3 janvier une loi sur la mise en valeur pastorale des régions d'économie montagnarde, d'autre part sont instituées des aides aux investissements agricoles (mécanisation et bâtiment) et surtout l'aide directe plus connue sous le nom de « prime à la vache tondeuse » qui deviendra deux ans plus tard l'indemnité spéciale montagne.

La mobilisation de la profession agricole en octobre 1972, au Congrès de la FNSEA tenu à Clermont-Ferrand sur le thème de la montagne, sera l'occasion d'accentuer encore la prise de conscience collective — profession et gouvernement — de la nécessité de définir une politique pour l'agriculture de montagne.

Dans les années suivantes, de nombreuses mesures sont prises, qui dépassent largement le cadre agricole : création de l'indemnité spéciale montagne en 1974, augmentation progressive du nombre de commissaires, affectés par massif, élaboration de schémas d'orientation et d'aménagement des massifs, « plan neige » qui concerne principalement les Alpes du Nord, plan de développement du Massif Central arrêté en 1976, etc.

Mais c'est en 1977 qu'est explicitée une conception globale de l'aménagement de la montagne dans le discours prononcé par le Chef de l'État à Vallouise. De nouvelles préoccupations sont alors explicitement mises en avant : développement touristique maîtrisé et protection de l'environnement. Ces dernières préoccupations sont immédiatement traduites dans la Directive nationale d'aménagement et de protection de la montagne du 12 novembre 1977, qui institue une véritable politique spécifique de l'urbanisme et de l'aménagement en montagne.

## 3. Après 1981, une volonté de redéfinition

Le changement politique intervenu en 1981 amène tout naturellement à faire le bilan de ce qui a été fait avant, en ce qui concerne la montagne comme dans beaucoup d'autres domaines.

Politiquement, ce bilan est réalisé par la Commission d'enquête parlementaire créée dès octobre 1981 par l'Assemblée Nationale. Les critiques ne manquent évidemment pas. Elles portent principalement sur la prédominance accordée à la fonction d'espace de loisirs de la montagne, au détriment de sa fonction d'espace productif, sur le gaspillage ou le simple abandon des ressources spécifiques — depuis la production herbagère jusqu'à la qualité de l'environnement — sur le caractère extérieur et centralisé des décisions influençant l'avenir de la montagne, sur l'application de modèles de développement inadaptés ; enfin et surtout, la critique est portée sur la notion d'assistance qui a orienté l'ensemble de la politique, et qui constitue finalement sur le plan idéologique, un frein au développement montagnard.

La Commission d'enquête propose une nouvelle politique, fondée sur la reconnaissance de l'identité montagnarde — véritable « droit à la différence » —, la solidarité nationale, et surtout l'« auto-développement » qui se veut une synthèse dynamique et volontaire d'idées depuis longtemps exprimées abstraitement :

- mobilisation de toutes les ressources locales,
- prise en compte simultanée de toutes les dimensions du développement : économique, sociale, culturelle.
- maîtrise de ce développement par ceux qui vivent et travaillent en montagne.

Ces orientations, proposées en avril 1982, vont évidemment de pair et s'appuient sur les réformes en cours concernant la décentralisation et la planification régionalisée. Elles se veulent en quelque sorte la traduction, sur un territoire particulièrement fragilisé, des idées nouvelles issues du changement de 1981.

René Souchon, qui a présidé cette Commission, déclarera deux ans plus tard à la tribune de l'Assemblée nationale, lorsqu'il présentera au nom du Gouvernement la loi sur la montagne : « les grands objectifs d'une politique en faveur de la montagne n'ont pas beaucoup varié depuis plus de dix ans qu'ils sont mis en avant... Mais pour que ces objectifs se concrétisent au-delà des éternels discours d'intention, il fallait à la fois aller plus loin dans l'analyse et la recherche des solutions, définir des principes et concepts nouveaux adaptés à la situation, établir enfin les conditions nécessaires à la mise en œuvre d'une politique cohérente. Les concepts nouveaux, nous les avons forgés. Ils ont nom « politique différenciée » et « auto-développement ». Les conditions, nous les avons mises en place à travers la décentralisation et la planification régionalisée ».

Malgré ces attendus politiques très clairement affirmés, la démarche de la Commission d'enquête parlementaire est en parfaite convergence avec les aspirations de la grande majorité des montagnards, toutes tendances politiques confondues. Elle correspond à une profonde demande de reconnaissance, à l'espoir d'une inversion des tendances de l'évolution socio-économique par une poli-

tique beaucoup mieux adaptée aux spécificités et aux besoins de la montagne.

A l'appui de sa démarche, la Commission propose en effet 200 mesures concrètes, de tous ordres — mesures législatives, réglementaires ou financières, décisions de mise à l'étude — et qui touchent tous les domaines de la mise économique et sociale.

Ces 200 propositions vont constituer la base de travail du Gouvernement pour élaborer concrètement une politique nouvelle de l'État en faveur de la montagne. Pendant l'année 1982, les administrations sont au travail et le 20 décembre, un Comité interministériel d'aménagement du territoire entérine 120 mesures très diverses, à caractère essentiellement économique, qui recourent largement mais pas totalement les propositions de la Commission. Agriculture, commerce, artisanat, industrie, tourisme, recherche, énergie, transports, pluriactivité, tous les domaines sont concernés, bien que de façon inégale.

#### 4. Le projet à l'épreuve de la réalité

L'examen critique détaillé de cet ensemble de mesures, et surtout le bilan de leur application progressive, parfois difficile ou retardée, révélerait certainement l'influence de ce qu'on pourrait appeler la première « épreuve de réalité » qu'a dû traverser le nouveau projet de politique globale de la montagne.

Envisagé secteur par secteur, département ministériel par département ministériel, le projet d'ensemble a subi une découpe qui en elle-même l'affaiblit singulièrement puisqu'elle en casse la synthèse. Mais de plus, chaque idée, chaque proposition de mesure s'est trouvée séparée, isolée de son contexte, et confrontée à un « système d'inertie » propre à son domaine sectoriel, qui a dans tous les cas pour effet d'en réduire la portée dérogatoire, de limiter l'effort de différenciation territoriale. Ce résultat explique sans doute que malgré l'accueil positif et les réactions satisfaisantes du milieu montagnard à ces 120 mesures, l'aspiration politique globale se soit immédiatement reportée sur la décision prise deux jours plus tard par le Conseil des Ministres concernant l'élaboration d'une loi spécifique à la montagne, reprenant en cela la première des propositions de la Commission d'enquête.

Le projet de loi va d'autant plus canaliser les énergies des divers partenaires qu'il fait l'objet, au cours du premier semestre 1983, d'une consultation confiée à un parlementaire en mission, le député Louis Besson, consultation dont l'ampleur est, pour un projet de loi, tout à fait exceptionnelle.

Il n'est donc pas étonnant que dans ce qu'on a appelé le « rapport Besson », déposé en juillet 1983 sur le bureau du Premier Ministre, on retrouve les thèmes principaux autour desquels s'organise la revendication globale de reconnaissance et de prise en compte spécifique de la montagne. Rédigé en forme d'avant-projet de loi, le rapport met l'accent sur la maîtrise locale du développement et propose des dispositions renforçant les moyens des collectivités locales et de l'organisation collective des montagnards. Il envisage de nouvelles conditions d'aménagement de l'espace montagnard et fait des propositions précises de mesures économiques et financières favorables au développement de la montagne.

La saisie administrative de ce rapport pour l'élaboration définitive du projet de loi imposera une seconde épreuve de réalité, mais le projet déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée Nationale en avril 1984 répond le mieux possible, malgré les critiques de certains, à la demande sociale qui l'a suscité.

#### 5. Un pré-bilan

La « loi sur le développement et la protection de la montagne » constitue en elle-même un événement car c'est la première loi d'application territoriale qui touche de multiples secteurs de la vie économique et sociale.

Si la forme législative impose des articles au contenu très technique et difficile à analyser par le profane, l'exposé des motifs et les dispositions générales du premier titre réaffirment clairement les notions d'identité montagnarde, de solidarité nationale, d'autodéveloppement et d'application différenciée des politiques nationales.

Les moyens nouveaux les plus spectaculaires et les plus attendus sont de nature très politique puisqu'il s'agit de la création de comités consultatifs de massifs, réunissant élus, professionnels et associations, et de l'inscription au Budget de l'État d'un « Fonds interactivités pour l'autodéveloppement en montagne ».

Mais beaucoup de mesures sectorielles apportent un « plus » indiscutable à la montagne, et certaines de ces mesures mettent nettement en place un traitement différencié des régions de montagne par rapport au reste du territoire. Mises à part les conditions particulières d'aménagement et d'urbanisme, auxquelles un titre entier est consacré, on peut noter l'extension du champ d'intervention des SAFER, en particulier dans l'attribution de droits d'exploitation sur les terres incultes, la réservation de l'appellation « montagne » aux produits issus des massifs et des améliorations concernant le statut des travailleurs pluriactifs.

Lors de la première lecture à l'Assemblée Nationale, les députés ont renforcé, le plus souvent avec l'accord du Gouvernement, ces mesures de différenciation territoriales dans des domaines aussi divers que les schémas des formations, les groupements d'intérêt public, les prescriptions et procédures techniques applicables aux collectivités locales, la mise en œuvre des crédits de l'État, l'aménagement des conditions de diffusion audiovisuelle, les plans de chasse au grand gibier, les servitudes de passage des eaux, le rôle des parcs nationaux, ou les services publics de secours.

Si un consensus très large s'est établi parmi l'ensemble des députés — toutes tendances confondues — et avec le Gouvernement autour de telles adaptations territoriales de dispositions nationales, il n'en a pas été de même à propos de l'orientation politique générale dans laquelle elles étaient replacées. Et les débats autour du terme d'autodéveloppement montrent que l'enjeu se situe bien non pas tant dans l'adaptation de telle ou telle politique sectorielle que dans une conception nouvelle des rapports entre un territoire donné et l'ensemble de la nation, entre l'initiative locale et l'action de l'État.

Et cet enjeu continuera d'être d'actualité dans les années qui viennent avec la suite de la procédure : élaboration définitive du texte (notamment passage devant le Sénat),

puis élaboration des conditions de son application. Ce dont la loi aura disposé au niveau de généralité qui est le sien, subira en effet une troisième épreuve de réalité dans la mise au point des textes d'application. A nouveau, il faudra faire face aux phénomènes de divergences dus au découpage sectoriel des responsabilités, à l'inertie propre de chaque secteur, ou aux tendances contraires qui se manifestent au sein même de l'État.

Car si le principe d'un traitement particulier d'une partie du territoire heurte les habitudes administratives, il pose également dans son application des problèmes qui ne peuvent être évacués par la seule volonté politique. La concrétisation d'un droit à la différence ne doit pas entamer l'égalité des Français. La valorisation des spécificités d'une région ne doit pas être contraire à la cohérence nationale des politiques de développement et d'aménagement du territoire.

L'application de mesures différentielles, fût-ce à titre expérimental, peut apparaître comme ayant un caractère purement dérogatoire. Le recoupement des frontières territoriales et des actions sectorielles n'est pas toujours pertinent. Cela explique d'ailleurs que certaines dispositions de la loi sur la montagne sont destinées à s'appliquer à l'ensemble du territoire français — la révision de la procédure des terres incultes par exemple, ou celle des biens sectionnaux —, la présence de ces dispositions dans la loi étant due à leur importance particulière pour la montagne.

Il y a là des oppositions qui ne sont peut-être qu'apparentes, mais qui se manifestent tout au long d'un processus tel que celui que suit la politique de la montagne, et qui obligent à se satisfaire parfois de savants équilibres ou d'arbitrages médiocres.

Toutes ces questions, les enjeux qui sont très directement à l'œuvre aujourd'hui pour la montagne, pourraient se retrouver à propos d'autres types d'espaces. C'est déjà le cas du littoral, à propos duquel une loi s'élabore, mais ce pourrait l'être également des zones rurales fragiles et même d'une certaine façon, de l'ensemble du territoire rural.

Depuis une quinzaine d'années se sont développées des pratiques d'aménagement et de développement rural qui ont participé très directement à l'émergence des idées sur le développement local : mobilisation des ressources locales, aide à l'initiative, prise en compte de l'ensemble des dimensions du développement en favorisant les interactions, valorisation des différences de tous ordres qui peuvent exister entre régions ou entre pays. On retrouve là, et ce n'est évidemment pas un hasard, les thèmes qui sous-tendent la politique nouvelle pour la montagne.

Les changements institutionnels liés à la décentralisation et à la planification régionalisée ont créé un cadre favorable à la prise en compte de ces idées.

Il est étonnant, dans ces conditions, qu'à l'exception de la loi sur la montagne, un seul événement politique d'importance ait eu lieu ces dernières années en matière de développement local : la tenue des États généraux à Macon au printemps 1982, marqués par la présence et les propos du Ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire de l'époque, Michel Rocard. En remarquant la coïncidence des dates entre la tenue des États généraux des pays et la publication du rapport de la Commission d'enquête parlementaire sur la montagne et les zones défavorisées, on peut s'interroger sur les raisons des destinées très différentes de ces deux questions politiques si proches.

Diffusion territoriale trop grande, difficulté à saisir — et surtout à institutionnaliser — l'échelon du « pays », problèmes concrets trop divers, la liste des raisons possibles ne peut rendre compte complètement de la réalité historique.

Certains penseront peut-être que plus simplement, la montagne a focalisé les esprits et les énergies disponibles — au niveau national et à l'intérieur de l'État tout au moins — sur la différenciation territoriale des politiques nationales. Dans tous les cas, la position isolée de la politique de la montagne dans ce débat ne fait qu'en renforcer l'enjeu.