



## LA POLITIQUE FRANÇAISE EN FAVEUR DE LA MONTAGNE

René Souchon

28 janvier 2020 – Conférence de Troodos (Chypre)

Mesdames, Messieurs,

Pour vous présenter la politique française en faveur des zones de montagne, qui repose sur une longue histoire, j'interviendrai en trois parties :

- la gestation de la Loi
- la philosophie de la Loi
- les institutions spécifiques

### **A- La gestation de la Loi : une longue maturation**

En France, la montagne représente près de 25 % du territoire et se répartit en 9 massifs montagneux : 6 en métropole et 3 en Outre-mer.

La prise en considération, dans les politiques, de la spécificité montagne s'est faite progressivement. Le point de départ est un discours du Président de la République, Valéry Giscard-d'Estaing, dans les Alpes, en 1977.

A cette occasion, il a lancé un débat sur ce que pourrait être une politique en faveur du développement de la montagne, par-delà les quelques mesures techniques qui existaient déjà. Il s'agissait de déboucher sur une directive en faveur de l'aménagement des zones de montagne. Toutefois, cette directive, très en retrait par rapport au discours présidentiel et assez décevante, maintint en éveil tous les montagnards qui s'étaient mobilisés pour le débat.

L'élection du Président François Mitterrand, en 1981, changea la donne car, dans le programme présidentiel, figurait l'élaboration d'une Loi en faveur de la montagne.

Dès la mise en place de la nouvelle assemblée nationale, en juin 1981, celle-ci créa une commission d'enquête parlementaire « sur la situation de l'agriculture et de l'économie rurale, en zone de montagne ». Je fus élu président de cette commission.

Après 6 mois de réflexions, d'échanges et de visites des massifs montagneux français et étrangers (Suisse et Autriche), cette commission fit 200 propositions au Gouvernement et réaffirma notamment l'intérêt de préparer une Loi d'Orientation, définissant une politique d'aménagement et de développement pour la montagne, ainsi que les moyens pour la mettre en œuvre.

En 1984, rentré au Gouvernement l'année précédente comme secrétaire d'état à l'agriculture et à la forêt, je fus chargé par le Président de la République de préparer et de faire voter cette Loi.

Le long travail de maturation effectué depuis 1977, soit depuis 7 ans, rendit l'élaboration assez facile et l'impulsion politique donnée par le Président de la République fut déterminante pour dépasser les seuls enjeux techniques.

Par ailleurs, la mobilisation pendant ces 7 années de tous les acteurs de la montagne, élus, agents économiques, agriculteurs, syndicats, protecteurs de la nature, avait permis de dégager une vision commune, dépassant les clivages politiques.

Ainsi, après 6 mois de débat, la Loi fut votée à l'unanimité et promulguée le 9 janvier 1985.

30 ans après, elle fit l'objet d'une actualisation -sans toucher aux fondamentaux- fin 2016.

Cette première partie de mon exposé, un peu longue, m'est apparue nécessaire pour expliquer la force de cette Loi, portée par une volonté politique au sommet de l'État et une forte mobilisation des acteurs locaux regroupés dès 1984 dans une association de lobbying : **l'association nationale des élus de la montagne** qui maintient toujours une forte pression sur les Gouvernements.

## **B- Une véritable Loi d'aménagement du territoire**

J'en arrive à la deuxième partie de mon exposé : le contenu des Lois montagne 1985 et 2016, sachant que toute l'ossature date de la première Loi, celle de 1985.

### a) La définition

Celle-ci définit ce que sont les zones de montagne, caractérisées par un critère d'altitude et de pente. Dans les massifs montagneux de la Réunion, de la Guadeloupe et la Martinique, ces critères sont modulés et la pente prime sur l'altitude.

Mais l'essentiel, ce sont les **deux piliers sur lesquels repose la politique de la montagne, définie par la Loi**

Tout d'abord, le droit à la différence, ce qui signifie que les zones de montagne peuvent bénéficier de mesures spécifiques

Ensuite, l'autodéveloppement, c'est-à-dire que c'est aux montagnards de concevoir et de piloter leur développement, en utilisant les moyens de la solidarité nationale et européenne.

**L'article 1 de la Loi**, le plus essentiel, est porteur de toute cette philosophie. Je vous le cite dans sa rédaction légèrement modifiée en 2016 :

*La République française reconnaît la montagne comme un ensemble de territoires dont le développement équitable et durable constitue un objectif d'intérêt national en raison de leur rôle économique, social, environnemental, paysager, sanitaire et culturel. La montagne est une source d'aménités patrimoniales, environnementales, économiques et sociétales.*

*Le développement équitable et durable de la montagne s'entend comme une dynamique de progrès initiée, portée et maîtrisée par les populations de montagne et appuyée par la collectivité nationale, dans une démarche d'autodéveloppement, qui doit permettre à ces territoires d'accéder à des niveaux et conditions de vie, de protection sociale et d'emploi comparables à ceux des autres régions et d'offrir à la société des services, produits, espaces et ressources naturelles de haute qualité. Cette dynamique doit permettre également à la société montagnarde d'évoluer sans rupture brutale avec son passé et ses traditions en conservant, en renouvelant et en valorisant sa culture et son identité. Elle doit enfin répondre aux défis du changement climatique, permettre la reconquête de la biodiversité et préserver la nature et les paysages.*

*L'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, dans le cadre de leurs compétences respectives, mettent en œuvre des politiques publiques articulées au sein d'une politique nationale répondant aux spécificités du développement équitable et durable de la montagne, notamment aux enjeux liés au changement climatique, à la reconquête de la biodiversité et à la préservation de la nature et des paysages ainsi que des milieux aquatiques, et aux besoins des populations montagnardes permanentes et saisonnières, en tenant compte des enjeux transfrontaliers liés à ces territoires.*

Le libellé du **Titre II de la Loi** est tout aussi parlant ; il s'intitule «**du droit à la prise en compte des différences et à la nécessaire application de la solidarité nationale** »

**L'article 8** spécifie très clairement que ce droit à la différence s'applique à tous les domaines ; je cite :  
« Les dispositions de portée générale ainsi que les politiques publiques et les mesures prises pour leur

*application, relatives, notamment au numérique et à la téléphonie mobile, à la construction et à l'urbanisme, à l'éducation, à l'apprentissage et à la formation professionnelle, à la santé, aux transports, au développement économique, social et culturel, au développement touristique, à l'agriculture, à l'environnement ainsi qu'à la protection de la montagne sont, éventuellement, après expérimentation, adaptées à la spécificité de la montagne ou à la situation particulière de chaque massif ou partie de massif ».*

**L'article 8bis**, quant à lui, le prolonge en identifiant la Corse comme un cas particulier ; je cite : « *La spécificité de la Corse, territoire montagneux et insulaire présentant le caractère d'« île-montagne », par suite soumise à un cumul de contraintes, est prise en considération conformément à l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'État et la collectivité territoriale de Corse, en concertation avec les collectivités territoriales et établissements publics de l'île, veillent conjointement à la mise en œuvre en Corse de l'article 8 de la présente Loi ».*

La troisième partie de ma présentation porte sur

### **C- Une organisation administrative spécifique**

Sans le portage politique au plus haut niveau de l'État, l'organisation que je vais évoquer n'aurait pu être mise en place.

1) **La loi crée le Conseil National de la Montagne** présidé par le Premier Ministre et qui rassemble, à travers leurs représentants, tous les acteurs de la montagne (représentants des massifs, socioprofessionnels, monde associatif) ; il comprend **58 membres**.

Il se réunit une fois par an et joue à la fois un rôle de veille et de force de propositions pour définir les objectifs de développement, d'aménagement et de protection de la montagne française.

Il comporte une commission permanente qui fonctionne en groupes de travail, de façon quasi-permanente. Celle-ci est présidée par un élu.

Ce Conseil National de la Montagne est décliné dans chaque massif.

### 2) **Les Comités de Massif**

En effet, chacun des massifs, à l'exception de la Corse qui a sa spécificité, est dotée d'un comité d'aménagement et de développement du massif, dont la composition est calquée sur celle du Conseil National de la Montagne.

Ce comité est co-présidé par le Préfet représentant l'État en région, et le Président d'une Région située dans le Massif.

Son rôle est d'abord de réflexion et de propositions.

A ce titre, il élabore le schéma interrégional de massif, qui est un document d'orientation qui définit les enjeux à moyen terme pour le massif. Sa durée de validité est calquée sur les programmations européennes, soit 6 ans.

Le Comité de Massif propose régulièrement des adaptations des politiques nationales et des mesures à prendre pour leur application à la spécificité du massif. Il assume aussi une mission d'évaluation des objectifs de la politique nationale en faveur de la montagne.

Les Comités de Massif, généralement composés de 50 à 60 membres, possèdent aussi une commission permanente à effectif plus réduit ; présidée par un élu, elle se réunit 3 à 4 fois par an.

Pour la mise en œuvre des orientations et des priorités du Massif, celui-ci peut s'appuyer sur un outil très opérationnel :

### 3) **La Convention interrégionale de Massif**

Il s'agit d'un **contrat** passé entre les régions concernées par un massif montagneux, les départements de ces régions et l'État.

Il prévoit des moyens financiers spécifiques, apportés par l'État, les régions et les départements.

Ceux-ci s'articulent avec le Programme Opérationnel Européen dédié à la montagne, qui mobilise les fonds FEDER. Ces moyens financiers conséquents concourent à atteindre les objectifs du Comité de Massif (144 millions d'euros pour le Massif Central, par exemple, sur 2014-2020).

Nous avons donc :

- a) une politique nationale définie par le Conseil National de la Montagne ;
- b) une déclinaison et une adaptation à l'échelle de chaque massif montagneux ;
- c) un outil opérationnel qui mobilise tous les fonds disponibles de l'Europe à l'État, en passant par les départements et les régions.

On est bien dans la mise en œuvre de politiques différenciées en faveur des zones de montagne, telles que définies par l'article I de la Loi.

#### **D- Conclusion – Quel bilan peut-on tirer de l'application des deux lois ?**

Il est difficile d'avoir une évaluation précise car le développement et l'aménagement de la montagne reposant sur l'autodéveloppement, tous les secteurs sont concernés, de l'agriculture à l'éducation, la santé, la culture, le numérique, etc.... (Loi mobilisant 17 ministères).

Néanmoins, le Sénat vient d'entreprendre une mission d'évaluation.

A titre personnel, je peux dire, pour avoir été membre du Conseil National de la Montagne, avoir coprésidé le Comité de Massif Central pendant 10 ans, que ces Lois ont permis d'enclencher ou de soutenir des démarches de développement local innovantes et efficaces.

Il y a cependant une difficulté **majeure** : la réticence de l'administration française à prendre des mesures spécifiques et à laisser déroger aux règles communes, mais cela tient au centralisme français !

Cependant, l'existence d'institutions spécifiques très actives et le lobbying très bien organisé de l'Association Nationale des Elus de la Montagne (ANEM) font que des mesures dérogatoires sont régulièrement prises et le seront de plus en plus, car leur principe a été repris dans plusieurs Lois.

La couverture des territoires de montagne en internet Très Haut Débit est l'un des exemples de ce bras de fer entre les montagnards et l'administration !

#### **CONCLUSION**

Pour clore mon propos, je dirai que la Loi Montagne de 1985, actualisée en 2016, est la première et, pour l'instant, la seule grande Loi d'aménagement et de développement du territoire basée sur la nécessité de politiques différenciées en fonction des contraintes territoriales.

\* \* \*