

INITIATION ET DEVELOPPEMENT D'UNE POLITIQUE DE LA MONTAGNE EN FRANCE

Jean BRIANE
Membre Honoraire du Parlement,
Vice-président de l'ANEM (Association Nationale des Elus de Montagne)

■ RAPPEL HISTORIQUE

■ ANNEES 70

Ce sont les agriculteurs de montagne eux-mêmes, qui, dans le cadre de leurs organisations agricoles :

- syndicalisme agricole (FNSEA),
- organismes consulaires (Chambre d'Agriculture),

ont initié une politique de la montagne – du moins ses prémices – en proposant une compensation des handicaps de l'agriculture de montagne. Ils proposèrent diverses mesures. Ainsi fut créée l'ISM (Indemnité Spéciale Montagne).

Dès le début de leur initiative, ils ont su se mobiliser et engager un **partenariat** avec les pouvoirs publics (élus, Administration, Etat).

Une **dynamique ascendante** est née trouvant son origine au sein des populations de montagne et notamment des agriculteurs en direction des pouvoirs économiques et politiques de l'Etat.

■ 1982-1983

Le Parlement français se saisit du problème de la montagne.

L'Assemblée Nationale vote, en 1982, une résolution créant une Commission d'enquête parlementaire. Celle-ci, composée d'une trentaine de députés désignés par leur groupe au prorata de leur représentativité, se rendit sur le terrain, dans les massifs montagneux du pays, à l'écoute des montagnards. L'enquête dura six mois répartis sur les exercices 1982-1983. Elle permit d'inventorier la réalité montagnarde et la spécificité des problèmes des populations et des collectivités en région de montagne. Les membres de la Commission d'enquête rencontrèrent dans l'ensemble des massifs de l'hexagone, et au-delà dans les départements et territoires d'outre-mer, les élus locaux, les responsables professionnels et associatifs, la population.

Non seulement furent recensés les problèmes spécifiques, les handicaps, les besoins exprimés, mais la Commission d'enquête parlementaire put aussi, parallèlement, connaître et prendre conscience des atouts de la montagne, des capacités des populations montagnardes à proposer et initier des projets pour, à la fois, protéger l'espace montagnard et promouvoir son développement. Nous fûmes également – j'étais membre de la Commission d'enquête – et c'était encourageant sinon essentiel, prendre la mesure de leur volonté d'agir ensemble et d'assumer, eux-mêmes, leur propre destin.

■ 1984-1985

Les travaux de la Commission d'enquête, son rapport et les propositions formulées dans celui-ci ont débouché, tout naturellement, sur un projet de loi du Gouvernement. Celui-ci est venu en discussion au Parlement au cours de la réunion d'automne de 1984. Le projet de loi fut voté à l'unanimité en fin de session par les deux assemblées : Assemblée Nationale et Sénat. Le projet de loi sur la protection et le développement de la montagne française fut publié sous le n° 85-30 le 9 janvier 1985 avec parution au Journal Officiel de la République française le 10 janvier 1985.

Cette importante loi compte 102 articles.

En son article 1^{er}, elle définit les objectifs :

- 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, d'innovation et d'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 leur mise en marché comme, plus généralement, pour l'attribution des crédits publics et l'emploi de l'épargne locale ;
- Le soutien prioritaire des programmes globaux et pluriannuels de développement engagés de manière coordonnée par les collectivités territoriales et les partenaires économiques et sociaux au niveau intercommunal des petites régions ou pays.

Dans le contenu de la loi sont abordés :

- la délimitation de la zone de montagne et des massifs,
- les institutions ;
- le droit à la prise en compte des différences et à la solidarité nationale ;
- le développement économique et social en montagne ;
- l'aménagement et la protection de l'espace ;
- la valorisation des ressources spécifiques de la montagne.

■ CREATION DE L'ANEM (Association Nationale des Elus de la Montagne).

Pendant le débat parlementaire sur la loi montagne un groupe de parlementaires prit l'initiative de réunir au Sénat tous les parlementaires de la montagne pour créer l'ANEM (Association Nationale des Elus de la Montagne).

L'objectif premier assigné à l'ANEM est de veiller à la bonne application de la loi montagne.

Elle regroupe les parlementaires et les élus de tous les niveaux de collectivités territoriales (communes, départements et régions). L'adhésion est volontaire pour les collectivités locales et territoriales.

Actuellement ce sont plus de 4000 communes classées montagne qui adhèrent à l'ANEM, 42 départements et 11 régions ayant de la montagne sur leur territoire, plus de 200 parlementaires. Au total 6000 membres (maires, conseillers généraux et régionaux).

La vocation essentielle de l'ANEM est de donner aux collectivités des moyens efficaces pour défendre les intérêts économiques, sociaux et environnementaux de la montagne.

Dans l'article 1^{er} de la loi montagne, actualisée en 2005, « *La République française reconnaît la montagne comme un ensemble de territoires dont le développement équitable et durable constitue un objectif d'intérêt national* »...

Les représentants de l'Association qui revendiquent cette spécificité, le droit à la différence et la nécessité d'adapter des dispositions générales aux particularités de près d'un quart du territoire national, sont amenés à conduire un véritable combat au quotidien, notamment dans les instances et les assemblées, locales, nationales et européennes.

Lorsque l'ANEM fut créée, il fut décidé qu'au niveau exécutif, il y aurait alternance politique tous les deux ans. Cette alternance a toujours été respectée, ce qui contribue à la crédibilité et à la force de l'ANEM.

Une représentation équitable des massifs est aussi respectée dans la composition du Comité Directeur. Ce qui assure vraiment la représentation de l'ensemble des massifs français.

L'ANEM est reconnue et appréciée comme force de proposition représentative de la montagne française et des populations qui y vivent.

■ CREATION DE L'AEM (Association Européenne des Elus de Montagne)

L'Association Européenne des Elus de Montagne fut initiée en mai 1988 lors de la 2^{ème} Conférence Européenne des Régions de Montagne organisée à Trento en Italie par le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE).

L'ANEM française et l'UNCCEM italienne firent alliance et entraînent avec elles les montagnards des pays européens pour donner vie et consistance à une « action montagne » au niveau européen.

Un projet de « Charte Européenne des Régions de Montagne » fut élaboré. Ce projet de Charte fut adopté par la 3^{ème} Conférence Européenne des Régions de Montagne du CPLRE réunie en 1994 à Chamonix. Cette Charte fut validée en juin 1995 par le vote du Congrès des Pouvoirs Locaux et par l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe dont je fus le rapporteur.

La réticence de l'exécutif européen de Bruxelles à la reconnaissance de la spécificité montagnard demeura et la Charte européenne devenue Convention n'a pu être finalisée et appliquée.

Mais le combat pour l'application de cette convention continue au niveau européen. Les Associations nationales telles que l'ANEM et l'UNCCEM et l'Association Européenne des Elus de Montagne (AEM) sont mobilisées pour vaincre les réticences de Bruxelles.

■ CREATION DE L'APMM (Association des Populations des Montagnes du Monde)

C'est pour montrer à la technocratie européenne que la solidarité des montagnards dans le monde, n'est pas un vain mot qu'eut lieu le Rassemblement mondial de Chambéry en 2001.

Les représentants qualifiés de tous les massifs du monde sont venus dire leur volonté de réaliser une chaîne durable de solidarité et d'amitié.

En septembre 2002, à Quito, en Equateur, ils ont confirmé leur volonté de faire vivre durablement la solidarité et l'amitié des montagnards du monde entier au sein de **l'Association des Populations des Montagnes du Monde** (APMM) qu'ils ont créée.

L'ANEM, l'AEM, l'APMM sont trois éléments d'un même « cursus montagne ». Les trois associations sont solidaires et complémentaires chacune ayant son rôle à jouer à son niveau :

- L'ANEM au niveau national
- L'AEM au niveau européen
- L'APMM au niveau planétaire.

Ensemble elles doivent œuvrer pour exprimer la spécificité « montagne » et traduire « l'identité montagne ».

Ensemble, et chacune en ce qui la concerne, elles réclament aux Etats et aux gouvernances internationales, régionales et planétaires, la mise en œuvre de politiques différenciées et adaptées pour le développement des territoires et populations de montagne.

■ LA LOI MONTAGNE FRANCAISE ET LES COMITES DE MASSIF

C'est la loi montagne de 1985 en son article 7 qui a créé les « Comités de Massif ». Il en existe un par massif.

Chaque Comité de Massif a un rôle consultatif auprès de l'Etat. Il est présidé par un Préfet coordonateur.

Le Comité de Massif suscite, anime, coordonne les actions en faveur du Massif qu'il s'agisse d'infrastructures de désenclavement, de développement économique et touristique, de coopération interterritoriale au sein du massif, de coopération transmassif voire transnationale pour exemple dans le cadre des programmes européens « Interreg Sud-ouest européen » entre la France et les pays de la péninsule ibérique (Espagne, Portugal).

Dans le cadre de la décentralisation et d'une éventuelle interterritorialité au niveau du massif, le Comité de Massif peut susciter des contrats de plan spécifiques Etat-Région en complément des contrats de plans ordinaires pour des actions ponctuelles en faveur de la montagne.

La L.O.A.D.T. de 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire a conforté le rôle et la mission des Comités de Massif en créant une Commission Permanente de 15 membres. Celle-ci est le fer de lance des Comités de Massif où siègent les représentants des élus et des acteurs socio-économiques du massif en une assemblée relativement nombreuse. La Commission Permanente est présidée par un élu.

Rappel sommaire de quelques idées-forces

1. La politique de la montagne est nécessaire pour deux raisons principales :

- **Difficultés** – handicaps que connaissent ces régions dus à la pente, au climat, à l'altitude – appliquer les mêmes lois c'est renforcer les inégalités – il faut des discriminations positives – des politiques mieux adaptées.
- **Richesses** – ces zones sont riches de leur environnement – de leurs paysages qu'elles ont façonnés – de leurs cultures – des savoir faire – des traditions – au total elles apportent beaucoup à la nation et de plus en plus elles seront appréciées et recherchées – il ne faut donc pas laisser se perdre ces richesses – rôle exceptionnel que joue la montagne dans nos sociétés.

2. L'élaboration et la mise en place d'une politique de la montagne destinée à devenir un projet national supposent :

- **Soit une démarche globale qui exige :**
 - i. Qu'un large débat sur les enjeux que représente la montagne et sur son devenir soit lancé au plan national
 - ii. Que le problème de la nécessaire péréquation au profit de ces territoires soit posé sans ambiguïté
 - iii. Que les objectifs poursuivis soient clairement définis car ils constitueront en quelque sorte le contrat autour duquel sera construit cette politique
 - iv. Que les premiers intéressés – les montagnards – soient associés très en amont à ces réflexions
 - v. Que cette démarche trouve son aboutissement dans un texte d'envergure, à la fois d'orientation et comprenant des dispositions très concrètes – démarche nécessaire pour mobiliser population et administrations et en faire une partie intégrante du projet national.
- **Soit une démarche pragmatique :**

On peut en effet concevoir une approche plus progressive : la définition et la mise en œuvre au fil des années de mesures concrètes constituant autant de pierres, d'avancées modestes mais réelles qui constitueront dans les faits une politique ou une action montagne – La France avait choisi d'abord ce chemin en commençant par l'agriculture, puis la rénovation rurale - elle a attendu près de 15 ans avant de fournir un cadre institutionnel plus ambitieux, la loi montagne, grande loi d'aménagement du territoire
- **Toujours en accord étroit avec les populations concernées**
 - Ce qui suppose que les populations s'organisent
 - Que cette expression soit encouragée et reconnue par les pouvoirs publics.

3. Les bases – les fondamentaux de toute action ou politique en direction de la montagne :

- Une reconnaissance explicite de la spécificité et de l'identité de la montagne – du droit à la différence – c'est le socle sur lequel tout sera construit – à partir duquel pourront être mis en œuvre des politiques différenciées – des discriminations positives – mais non dans le cadre de l'assistance mais d'une politique de développement qui a pour objectif de permettre aux populations de montagne de prendre elles-mêmes leur destin en mains.
- Quelles que soient les situations des montagnes du monde les actions à conduire sont toujours de même nature :
 - i. Le maintien et la modernisation des activités pastorales, agricoles et forestières et la maîtrise de la gestion de l'eau et de l'espace
 - ii. Le désenclavement sous toutes ses formes, notamment par les moyens modernes de communications
 - iii. Le maintien et la modernisation des services dont la disparition est – après l'absence d'emploi – la cause la plus importante d'exode
 - iv. L'encouragement à un tourisme maîtrisé par les populations locales
 - v. L'encouragement à la diversification des activités notamment artisanales et de petite et moyenne industrie : la montagne n'est pas un pays voué à l'agriculture et au tourisme même si ces deux piliers doivent être présents
 - vi. Une structuration forte du territoire autour de villages et petites villes travaillant en coopération et réseau, car sinon elles sont amenées à disparaître ou s'étioler
 - vii. Le respect, la reconnaissance, le soutien aux cultures locales non dans une perspective de repliement et de fermeture, mais de réflexion et de meilleure appropriation du passé pour mieux affronter les cultures dominantes sans se fondre et disparaître en elles.

L'important est de conduire une politique globale et non une addition de politiques sectorielles sans cohérence, car tous ces paramètres sont liés. Et il faut la conduire au plus près des populations ce qui implique à la fois forte déconcentration administrative et décentralisation, tout en veillant à ce que l'Etat joue parfaitement son rôle péréquateur et maintienne la cohérence des programmes entre tous les acteurs.

Il ne s'agit pas ici de recettes mais d'enseignements tirés de l'expérience vécue non seulement en France mais dans de nombreux pays. Tout cela est exposé de façon plus complète dans la Charte des Populations des Montagnes du Monde (<http://www.mountainpeople.org/fr/histoire/charte.php>).

Jean Briane, 2007



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/deed.fr>