

A scenic mountain landscape. In the foreground, a field of purple flowers stretches across the bottom. Behind it, a green hillside slopes down towards a valley. In the valley, there are several buildings with blue roofs. The background is dominated by large, rugged mountains with patches of snow, under a blue sky with scattered white clouds.

# MONTAGNE

## Laboratoire de la diversité

Publication collective  
coordonnée par Josette BARRUET



**MONTAGNE**  
**Laboratoire de la diversité**

---

**Montagne. Laboratoire de la diversité.** Publication collective coordonnée par Josette Barruet.  
Coordination de l'édition et mise en page : J. Barruet - Suivi de fabrication : V. Goulette -  
Maquette de couverture : F. Cédra.

Impression et façonnage : imprimerie Bialec, 54000 Nancy - Diffusion : Cemagref-Dicova, BP 22,  
92162 Antony Cedex et Cemagref de Grenoble, Domaine universitaire, BP 76, 38402 Saint Martin  
D'Hères - Diffusion aux libraires : TEC et DOC Lavoisier, 19 rue de Provigny, 94236 Cachan  
Cedex - © Cemagref 1995, ISBN 2-85362-408-8, dépôt légal : 1<sup>er</sup> trimestre 1995 - Prix : 260 F TTC.



# MONTAGNE

## Laboratoire de la diversité

Publication collective coordonnée  
par Josette BARRUET

---

*Hommage à Louis GUIMET*

---

*Cemagref*

Groupement de Grenoble  
Domaine universitaire, BP 76, 38402 Saint-Martin-d'Hères  
Tél. 76 76 27 27 - Fax 76 51 38 03

## COMITE DE LECTURE

<b>Raymond PINOIT</b>	Directeur du Groupement de Grenoble
<b>Philippe HUET</b>	Chef du Département Montagne
<b>Jean ROGER</b>	Ingénieur Général Honoraire du GREF
<b>Marie-Hélène CRUVEILLE</b>	Chef de la Division ERM
<b>Josette BARRUET</b>	ERM Obs. des Politiques de la Montagne
<b>André BORNARD</b>	ERM Secteur Agro-pastoralisme
<b>Francis GALVEZ</b>	Centre de Documentation de Grenoble
<b>Paul MATHIEU</b>	ERM Secteur Systèmes d'exploitations et espace montagnard
<b>François VALLA</b>	Division Nivologie

Illustrations : Croquis de Louis GUIMET  
Photo de couverture : Cliché Bernard FISCHESSE

## TABLE DES MATIERES

### Préface

- Y. LEBARS ..... 11

### Textes d'hommage à Louis GUIMET

- E. PISANI : Souvenirs..... 15
- J. ROGER : 40 ans au service de la montagne, et de ses hommes..... 17
- Divers auteurs : Louis GUIMET "Vu comme cà"..... 21

### Textes introductifs

- O. DOLLFUS : Thèmes et variations sur l'exploitation du potentiel  
recherche Montagne au sein du CEMAGREF et ailleurs..... 29
- B. VISSAC : Montagne, terroirs et systèmes agraires..... 35
- H. GUMUCHIAN : La notion de développement territorial : éléments de  
réflexion. Application aux espaces de montagne..... 43
- Ph. HUET : Spécificité montagne et décision publique..... 53
- E. STUCKI : Trente années de politique "montagne" et de recherche  
scientifique en région de montagne en Suisse..... 57

# 1. DE L'AGRICULTURE EN MONTAGNE

## Qualité et capacité d'adaptation

---

<i>Introduction</i> .....	65
• P. BONNET : Conservation du patrimoine génétique des races bovines à très petits effectifs. Exemple de la Villard de Lans .....	67
• J. GALLIN MARTEL : Amélioration génétique de l'élevage.....	75
• J. DIXMERIAS : Qualité des produits en montagne.....	85
• A. BLANCHEMAIN : Elevage ovin et politique de la montagne.....	89
• L. DOBREMEZ : Quels atouts pour les exploitations agricoles de montagne ?.....	93

# 2. DES ESPACES MONTAGNARDS

## Aménagement et économie

---

<i>Introduction</i> .....	105
• J. GUET, A. BORNARD : Le domaine pastoral montagnard : espace d'exception, espace d'expérience .....	107
• Ph. COZIC : Agro-écologie des milieux pâturés de montagne.....	117
• J. BERNARD BRUNET : Application de la télédétection à la cartographie des pâturages d'altitude.....	125
• Y. RAFFIN, P. LACHENAL : Les Services pastoraux et la gestion paysagères des espaces difficiles.....	131
• L. DE CRECY : Forêt-herbe, histoire d'une longue concurrence.....	135
• F. VERON : Gestion de l'espace en montagne, pratique ancienne, nouvelles questions.....	143
• B. FISCHESSE : La valeur patrimoniale de la montagne.....	151
• J. PERRET : Développement économique local : de la montagne aux territoires .....	157
• JC. JAUNEAU : 10 ans après, revanche d'un modèle agricole montagnard ? .....	165

### 3. DE LA POLITIQUE DE LA MONTAGNE

#### Deuxième souffle et ouverture européenne

---

<i>Introduction</i> .....	173
• H. GIROUD : La loi d'économie montagnarde de 1972 .....	175
• C. ERNOULT : L'ISM une mesure originale en faveur de l'agriculture montagnarde .....	181
• Ph. HUET, C. CHARRY : Politique touristique, mythes et réalités.....	193
• F. SERVOIN : La montagne, espace de mainmorte ? Bilan d'une loi, les demandes d'ajustements.....	199
• P. RAMBEAUD : De la Rénovation rurale à la politique d'ensemble de la montagne.....	207
• N. LEBEL : De la loi montagne à un pacte européen pour la montagne.....	217
• R. MONDOT : Montagne et monde rural : à la recherche d'une véritable synergie .....	221
• J. BARRUET : Politiques de la Montagne L'enjeu européen et transfrontalier.....	227

### 4. DES TERRITOIRES ET DES ACTEURS

#### Initiatives et messages porteurs.

---

<i>Introduction</i> .....	241
• J. FAURE : Aspirations des élus de la montagne.....	243
• C. LANVERS : Un regard sur les institutions spécifiques de la montagne.....	247
• P. REMY : ANEM 1984-1994 : Histoire d'un itinéraire.....	251
• JJ. FIX : AEM ou la mobilisation européenne des élus de la montagne.....	259
• C. GALVIN : FFEM, l'itinéraire jusqu'à l'Europe.....	265
• R. DUCLOS : Le combat des agriculteurs de montagne.....	273



## Des outils au service de la montagne

- JJ. COLLICARD : L'Observatoire Montagne..... 281
- J. BARRUET : L'Observatoire des politiques de la montagne..... 283
- V. BRIQUEL : Le système d'Observation des Alpes ..... 285

## DOCUMENTS ANNEXES

- Louis GUIMET : Références bibliographiques ..... 289
- Sigles ..... 291

### Cahier hors texte

Impression d'une découverte glaciologique du Groenland

# Préface



Aussi loin qu'on remonte dans l'histoire de l'établissement, la question montagnarde a tenu une place privilégiée dans des missions qui par ailleurs n'ont cessé d'évoluer. Et, lorsqu'on en recherche les initiateurs, les développeurs ; lorsqu'on la projette dans l'avenir, des références incontournables viennent à l'esprit.

Louis GUIMET est l'une de celles-ci, et le CEMAGREF ne peut que lui en être reconnaissant.

Louis GUIMET a disparu en juin 1993.

Il fut Directeur de l'Institut National d'Etudes Rurales Montagnardes, intégré en 1970 à l'établissement alors CTGREF, puis il fut le Premier Chef du Département Montagne Zones Défavorisées du CEMAGREF.

Lui rendre hommage revient tout naturellement à traiter du sujet qui a marqué l'ensemble de sa carrière, la MONTAGNE.

Pourtant, que le lecteur ne recherche pas dans ce recueil une monographie au sens académique du terme, qui traiterait de l'ensemble de la "chose montagnarde". Il n'y trouvera pas par exemple d'approche relative à la question des risques naturels... Qu'il y trouve un ensemble actualisé de références solides ancrées sur les étapes d'une vie professionnelle entièrement consacrée à la découverte et au soutien d'une société dotée d'une cohérence particulière, et à la connaissance d'un espace aux fonctions multiples qui couvre près de 20 % de notre territoire national.

Nous avons opté pour nous appuyer sur le réseau toujours actif de relations et de partenaires de Louis GUIMET, sur ses collaborateurs, voire après eux sur ses "héritiers" au sens de la production des idées. Que tous soient ici remerciés pour leur participation à notre initiative et Josette BARRUET d'en avoir pris en charge la coordination. Le lecteur constatera l'étendue de ce réseau. Il couvre l'ensemble des grands représentants de la question montagnarde, de l'éleveur au haut fonctionnaire, en passant par l'écu, le socio-professionnel, les chercheurs ... Qu'il découvre au delà de la diversité des styles qui caractérise chacun d'eux l'image extrêmement riche et quelquefois surprenante qu'un système d'acteurs renvoie d'un milieu que nul, pris individuellement, ne peut prétendre connaître totalement...

Comme tout ce qui est grand, la montagne a une dimension d'universalité : c'est un lieu d'innovation, un laboratoire.

On a crainte de voir soumis à une activité d'expérimentation un milieu naturel spécifique, une société particulière, au profit d'intérêts lesquels à terme leur échapperaient. Pourtant aujourd'hui, les représentants de la montagne prennent en charge cette idée. Ils l'aménagent, constatant que, sans qu'initialement une stratégie particulière ait été élaborée dans ce sens, la MONTAGNE s'est révélée très souvent être le banc d'essai de grandes idées, de grandes mesures innovantes pour les Etats, pour les grandes organisations internationales, dont l'Union Européenne, de pistes de progrès à suivre à une échelle dépassant toujours très rapidement les limites de son propre espace.

L'idée de laboratoire renvoie aussi à l'idée de produit à étudier. On retrouve à cette occasion la revendication de SPECIFICITE du milieu et de la société montagnarde. Ici se situe peut-être tout particulièrement le rôle du chercheur. Au fil du temps, au fil même des pages rassemblées dans cet ouvrage, se dégagent en effet les particularités d'un milieu complexe et diversifié, attractif et dangereux, physique et idéologique. Ici se dégagent également les aspirations d'une société recherchant en elle-même et renvoyant à son environnement une demande précise d'identification et de conseil dans les stratégies politiques et de la recherche.

Limitons nous à ces deux observations.

Que le lecteur trouve dans ce territoire d'exception, milieu des extrêmes où la nature rencontre la socio-économie, où se confrontent les territoires jusqu'à l'Europe... un terrain de réflexion, de recherche et d'action. En cela, il correspondra au destin que s'était fixé Louis GUIMET, et se confrontera à cette activité si mystérieuse qu'est la recherche au service d'une société responsable et agissante.

**Yves LE BARS**  
Directeur général du CEMAGREF



Hommages



## Souvenirs...

J'étais Préfet de la Haute-Loire et devais descendre pour une réunion à Montpellier. Parti un peu tôt pour ne pas être en retard, je me suis arrêté sur une plage. Mon chauffeur s'est campé là, debout, droit comme un i, immobile devant la mer, comme s'il était pétrifié, comme s'il rêvait. Il a fallu que je l'appelle. Il n'avait jamais vu la mer, et il m'a dit : "c'est comme la montagne".

Il m'arrive encore d'y réfléchir.

C'est grand, c'est un défi pour l'homme, c'est beau.

Quand j'y réfléchis d'avantage, quand je me déprends d'images fascinantes, je pense aux hommes qui y travaillaient, et qui, pour certains, y travaillent encore. Ils connaissent des printemps merveilleux lorsque la neige s'en va. Mais il y a des hivers et il y a la pente. Il y a la distance d'avec les villes où tout semble devoir aller.

C'est à tous ces aspects des choses, mais aussi à la faune et à la flore si particulières, au problème des glaciers, celui des avalanches qu'on voulait consacrer un Institut de la Montagne où Louis GUIMET œuvra. Cette année encore cette montagne là nous a montré combien elle était difficile à prévoir. Raison de plus pour l'étudier.

**Edgard PISANI**

21 janvier 1994

---

A l'occasion de la tenue à Grenoble du Congrès de la Fédération Française d'Economie Montagnarde en 1963, Monsieur Edgard Pisani - alors Ministre de l'Agriculture - a posé la première pierre de l'Institut National d'Etudes Rurales Montagnardes.



MUMMERY : *Le vrai montagnard est un vagabond.*

# 40 ANS AU SERVICE DE LA MONTAGNE ET DE SES HOMMES

**Jean ROGER**

Ingénieur Général Honoraire du Génie rural, Eaux et Forêts  
Ancien Ingénieur des Services Agricoles

Louis GUIMET est né en 1925, en Haute-Savoie, d'une famille bien ancrée dans le milieu rural : son père et sa mère étaient instituteurs et toutes ses jeunes années se sont déroulées dans les écoles de campagne. Après des études secondaires au lycée de Thonon, il rejoint fin 43 le maquis du Vercors. Et à la Libération, il rentre en préparation au lycée du Parc à Lyon. Il intègre, en 1947, l'Ecole Nationale d'Agriculture de Grignon (promo 122). Il choisit à sa sortie de passer à la "section" où se retrouvent "Agro" et "Agri" pour devenir des Ingénieurs des Services Agricoles.

Mais son séjour en Haute-Savoie avait été marqué par une fréquentation assidue du mouvement des Auberges de Jeunesse. Le Club de Thonon est animé par celle qui allait devenir sa compagne. C'est le Club Ajiste "Fontaine Couverte" qui devait les réunir. Un idéal de vie plus solidaire, plus près de la nature imprégnait le milieu "ajiste". L'ambiance fraternelle qui régnait aux "Auberges" à l'époque héroïque qui a suivi la Libération a fortement marqué Louis et Geo. Il épouse Geo RAFFET en 1948. Elle est professeur à l'Ecole Nationale Professionnelle de Vizille, tandis qu'il est nommé à la Direction des Services Agricoles (DSA) de l'Isère en 1951. Depuis cette date, il ne devait plus quitter Grenoble

Qu'il nous soit permis d'évoquer, à propos de Louis GUIMET, le rôle essentiel joué par les Ingénieurs des Services Agricoles de 1945 à 1965 dans le développement de l'agriculture française.

A la Libération, l'enthousiasme était présent partout. Il fallait reconstruire le pays. Il fallait produire. Aussi les Directions des Services Agricoles (un des trois Services Extérieurs du Ministère de l'Agriculture, les deux autres étant le Génie Rural et les Eaux et Forêts), vont, avec des équipes de jeunes Ingénieurs des Services Agricoles, s'engouffrer avec passion dans la voie de la modernisation agricole du pays.



La mission des Ingénieurs des Services Agricoles était triple :

- enseigner,
- diffuser le progrès économique et technique auprès des exploitants agricoles,
- animer le milieu "rural".

*Enseignant* : Les ingénieurs des Services Agricoles dispensaient des cours dans les Ecoles Normales d'instituteurs et d'institutrices, créaient des Ecoles d'Agriculture d'hiver, des Ecoles Spécialisées (arboriculture). Ils s'appuyaient souvent sur un réseau d'instituteurs et d'institutrices post scolaires agricoles.

*Technicien* : Ils étaient aussi et surtout des techniciens de la production agricole, de la commercialisation. Ils transmettaient leur savoir auprès des chefs d'exploitations et de leurs organisations professionnelles. Combien d'organismes professionnels, aujourd'hui florissants, doivent leur création aux Ingénieurs des Services Agricoles. Combien de syndicats "laitiers", combien de coopératives, combien de groupements spécialisés, ont été au départ solidement épaulés par les Ingénieurs des Services Agricoles.

Et les jeunes structures professionnelles qui se débarrassaient des séquelles de l'occupation et de "la corporation paysanne", ne trouvaient pas anormal que les fonctionnaires les aident dans leur développement.

*Animateur du milieu* : Les Ingénieurs des Services Agricoles, bien sûr agents des services publics, se trouvaient être des "médiateurs" entre l'Etat et la société rurale qui était à l'époque très largement agricole. C'étaient de véritables animateurs du milieu.

L'action de Louis GUIMET, comme Ingénieur des Services Agricoles est rapportée par le témoignage qu'apporte Henri MARTINAND, Ingénieur Général Honoraire du GREF et que nous rappelons :

*Il acquit la formation nécessaire, notamment en génétique et alimentation animale. Il sut communiquer à son équipe son enthousiasme : il fit approfondir les problèmes des productions animales en zone de montagne (exploitation des alpages, alimentation hivernale, intensification des produits fourragères de base, valorisation du lait par des productions fromagères de qualité etc.)...*

*La zone dont Louis GUIMET avait la charge, hébergeait les races dites "Pie Rouge de l'est", les races "Tarine" et "Abondance". Ces races de montagne (notamment les deux dernières) se prêtaient bien à une "sélection laitière, mais il fallait dans le même temps leur garder leur rusticité.*

*Louis GUIMET, membre influent et écouté de la Commission Nationale Génétique, plaïda toujours pour le maintien de la rusticité, et de la fertilité des races de montagne, ce qui impliquait l'obligation d'un format bien adapté et permettant de valoriser les fromages de montagne.*

40 ans au service de la Montagne et de ses hommes

*L'influence de Louis GUIMET s'accrut dans les régions du Centre Est (Bourgogne, Rhône-Alpes, Franche-Comté). Et il subit sans dommage les tribulations qui affectèrent les équipes de l'Elevage, notamment sur le plan professionnel.*

*Si les missions dévolues aux Ingénieurs des Services Agricoles portaient parfois ombrage à certains responsables de la profession agricole, Louis GUIMET, homme de terrain, avait l'oreille des "professionnels". Ils ont toujours préservé le rôle de l'Etat, tout au long de l'évolution qui a marqué le monde agricole à partir de 1960.*

C'était l'époque où arrivait au Ministère de l'Agriculture E. PISANI qui ne se voulait pas seulement le Ministre des Agriculteurs, mais aussi le responsable d'un secteur à part entière de l'économie nationale. Les trois volets de son action politique sont bien connus : l'homme, l'espace et le produit.

C'est pourquoi, dès 1963, un projet de fusion des trois corps de son administration était à l'étude au cabinet du Ministre. Tandis que la totalité des Ingénieurs du Génie Rural, la totalité des Ingénieurs des Eaux et Forêts, y étaient intégrés, 180 ingénieurs des Services Agricoles seulement faisaient partie d'un nouveau corps : les I.G.R.E.F. - les Ingénieurs du Génie Rural des Eaux et Forêts.

Louis GUIMET fut intégré dans le corps des IGRF et il consacra toute son énergie au développement de l'Institut National d'Etudes Rurales Montagnardes (INERM), créé au CERAFER de Grenoble, transformé depuis en CTGREF, puis en CEMAGREF. Il en devint le Chef de Division en 1970. Son action inlassable en faveur de la montagne et des montagnards ne s'est jamais démentie.

Tout comme Paul RAMBEAUD, premier Commissaire à la Rénovation Rurale pour les zones de montagne à économie rurale dominante, le Commissaire à l'Aménagement des massifs de l'Est (Alpes, Jura, Vosges) que j'ai été, a toujours trouvé en Louis GUIMET et son équipe, un partenaire tout prêt à nous aider dans les actions que nous menions dans le cadre de la DATAR.

C'est à cette époque (1975/1977) que l'interdépendance des actions économiques, sociales, culturelles, apparaissaient absolument nécessaires pour le développement de l'espace montagnard. Sortant du "ghetto" agricole, Louis GUIMET et son équipe surent prendre le virage et prendre en compte une démarche de développement global.

Ainsi environnement et tourisme, relations contractuelles avec les collectivités territoriales, devinrent des axes de travail de l'équipe GUIMET. Une seule preuve : l'instruction interministérielle du 4 janvier 1977 concernant l'aménagement des unités touristiques a été réalisée par l'INERM et éditée par la DATAR.

Dans le même ordre d'idée, des spécialistes des secteurs économiques autres que l'agriculture (en industrie, artisanat, commerce, secteur tertiaire) ainsi que des spécialistes du champ social vinrent s'adjoindre à l'équipe de l'INERM.

Louis GUIMET était membre du Conseil scientifique de différents Parc Nationaux, dont : Parc National de la Vanoise, des Ecrins, des Pyrénées... et dans ces instances, il faisait "le poids".

Que dire enfin de l'aide précieuse qu'il a apporté aux acteurs (élus, socio-professionnels, mouvements associatifs, fonctionnaires) qui ont œuvré pour que la "Loi Montagne" soit un succès...(1982-1985). Une loi adoptée sans opposition au Sénat comme à l'Assemblée Nationale.

N'oublions pas que sous son impulsion, l'Observatoire de la Montagne est devenue une réalité. Il participa à de nombreuses études et recherches, conçues et réalisées très souvent dans un cadre interministériel (Université, CNRS, INRA) et international.

Mais nous ne pouvons évoquer sa forte personnalité sans effleurer un peu son jardin secret.

Comme tout bon "ajiste", il avait un carnet de "chants" mais aussi un carnet où toutes les courses et promenades étaient notées et ce, depuis 1943. Et à chaque fois, un dessin venait illustrer la description de la "balade". Ceux qui ont eu le privilège de découvrir ces "carnets" ont été frappés du talent de Louis GUIMET, des dessins à la plume d'une finesse et d'une justesse étonnante. Les incidents y étaient relatés avec humour. Un talent tout à fait remarquable et dont ont hérité ses fils.

Audacieux, courageux, homme de devoir, c'est en pleine possession de ses moyens intellectuels et artistiques qu'il prit volontairement sa retraite. Il continua de développer ses passions et notamment son goût de la plongée sous-marine. Au cours d'une de ses incursions dans les eaux de la Mer Ionienne, si riche en amphores, il devait être ôté à l'affection des siens et de tous ses amis.

Ces quelques lignes je les dédie à Geo, Claude et Bernard et au delà du portrait que j'ai tenté de cerner, je souhaite que les objectifs et les actions auxquelles il croyait profondément soient présents dans les travaux de ceux auxquels il a passé le flambeau.

## Louis GUIMET *Vu comme ça...*



Fin négociateur, Louis GUIMET était aussi un homme de conviction.

L'écoute, l'argumentation, se rencontraient ainsi dans l'attachement qu'il montrait à ses idées. Et la concession qu'il faisait, conclue en trois mots : *vu comme ça* transformait souvent des protagonistes sourcilleux en partenaires fidèles.

L'expression auprès de ses proches reste, rappelant le mode de fonctionnement du personnage et témoignant d'une parcelle de son héritage. On la lui emprunte.

Réalisation d'un portrait issu de l'apport des auteurs.

## Silhouette...

Les éleveurs montagnards ne verront plus sa grande silhouette drapée dans son imperméable beige, toujours présente à nos manifestations d'élevage. Mais son cœur et son souvenir demeurent.

Pour vivre en montagne il faut s'adapter et respecter cette nature difficile tout en permettant aux familles d'éleveurs de bien vivre de leur travail. Pour réussir ce pari il fallait de la rigueur. Comme le premier de cordée Louis GUIMET savait assurer ses compagnons d'escalade et ne rien laisser au hasard, ainsi il pouvait enseigner des hommes qui l'accompagnaient, le meilleur service pour la collectivité. Alors que certains éleveurs montagnards baissaient les bras il a su maintenir la confiance et la trilogie "une race, un pays, un produit" lui doit beaucoup pour exister, car il était écouté par ses collègues du CEMAGREF et aussi par les instances de la recherche, au Ministère de l'agriculture. Il avait l'art de communiquer ses convictions avec le sourire, c'était sa façon bien à lui de partager.

Louis Charpentier

## Le technicien, le pédagogue

Je ne peux m'empêcher de penser à celui qui fût aussi un des premiers techniciens vulgarisateurs que j'ai eu à Valbonnais et ensuite mon professeur à la section d'agriculture d'hiver du lycée technique de Vaucanson à Grenoble.

Cet homme-là a aussi formé quelques centaines de jeunes qui se destinaient à devenir agriculteurs. Certains ne l'ont jamais été d'autres ont vu leur carrière prendre des tours inattendus mais tous ont été des citoyens marqués par sa personnalité d'enseignant et par son action pour la montagne et les montagnards - c'est peut-être cela, sa plus belle action.

Charles GALVIN

Au cours de sa vie professionnelle, Louis GUIMET aura toujours donné l'exemple : il a travaillé avec tous les participants à cette formidable aventure qu'a été l'amélioration de l'élevage. Eleveurs, techniciens, responsables ont infléchi leurs décisions en fonction de ses observations. C'était reconnaître l'honnêteté morale et la supériorité technique d'un homme exceptionnel. Ceux qui ont eu la chance de travailler avec lui gardent le souvenir d'un homme intelligent, discret, pondéré, capable de se mettre à la portée de chacun ou d'aider à la recherche d'une solution à un difficile problème : c'est tout le portrait de ce que l'on appelle un ami.

Jean GALLIN MARTEL



*Vu comme ça...*

## Sa référence : l'agriculture de montagne

### • Au-dessus de la forêt, il y a l'alpage...

L'INERM... rassemblant des zootechniciens, des économistes et des sociologues était seul apte à élaborer la quatrième "Loi Montagne", celle de 1985, dont Louis GUIMET est à juste titre considéré comme le véritable auteur, avec son équipe. Mais, dernier héritage RTM, les matériaux qui ont permis d'édifier cette "Loi Montagne" ne sont-ils pas en grande partie issus de la fameuse et monumentale "enquête pastorale" lancée en 1962 par Jean Messines auprès des services RTM ? Louis GUIMET, qui aimait à plaisanter ses amis forestiers en les accusant de vouloir accaparer toute la montagne, n'en était pas moins conscient du rôle immense et indispensable joué par la forêt dans le passé comme dans l'avenir économique de l'espace montagnard.

Louis de CRECY

### • Pastoralisme : le renouveau

Une grande morosité en quelque sorte, dans un monde où le pastoralisme semblait définitivement hors jeu, accompagnée de cette simple mais fondamentale question émanant souvent des élus : mais qu'est-ce qu'on peut faire ? Les éléments de réponse nous apparaissent aujourd'hui évidents tant ils sont pragmatiques, cohérents, et inscrits dans la durée des actions : enquête, lois et décrets, recherches, financements, animations ; c'est ainsi qu'ils furent concoctés dans les bureaux du CTGREF, aujourd'hui CEMAGREF, sous la houlette d'un certain Louis GUIMET, alors Directeur de l'INERM, et de ses collaborateurs.

Yves RAFFIN, Pierre LACHENAL

### • La production de montagne de qualité, sa valorisation

Dès le début des années 1970, lorsqu'il prit la responsabilité de l'INERM, Louis GUIMET fit de la valorisation de la qualité des produits de montagne un de ses thèmes favoris. Sa démonstration était simple : pour compenser les handicaps naturels et économiques auxquels il est confronté, l'agriculteur de montagne doit s'orienter vers des produits de haut de gamme dont la spécificité est garantie par le milieu montagnard et la tradition locale. La nécessité de maintenir et de promouvoir une filière laitière montagnarde basée sur la production de fromages de qualité traditionnelle et spécifique, l'avait conduit à inscrire ce thème dès 1972 au programme d'études de l'INERM. Citons également sa participation active à la création en 1980 du Concours international des fromages de montagne organisé dans le cadre du SAM dont la maîtrise d'œuvre fut assurée par le CEMAGREF jusqu'en 1992. Les études et réflexions initiées par Louis GUIMET et poursuivies par l'INERM ont abouti à des conclusions qui sont actuellement largement partagées

Jacques DIXMERIAS

## Une volonté de découvreur

### • Elevage : le découvreur d'idées...

Homme de la montagne et homme de terrain, Louis GUIMET a su très vite tirer de sa profonde connaissance de l'élevage bovin des Alpes, et plus précisément de l'exemple du "Beaufort" ce qu'on appellerait aujourd'hui un "modèle", fondé sur trois paramètres indissociablement liés : "Race/Terroir/Produit"(...). Il fut également un des premiers à penser que la politique de l'élevage ovin britannique pouvait être une source d'enseignement pour la France.

Antoine BLANCHEMAIN

### • Vers une vision plus globale de la montagne

A l'occasion de travaux dans des domaines aussi divers que les relations agriculture-tourisme (notamment en 1972, lors du projet de station de Cervières dans les Hautes-Alpes), la pluriactivité en montagne (1978), l'industrie laitière en zone de montagne (1980), l'installation de nouveaux agriculteurs (1979-1981)...

Louis GUIMET nous a permis d'explorer des voies qui n'étaient pas forcément à cette époque "dans l'air du temps", mais qui se sont révélées a posteriori très fructueuses.

Jean-Claude JAUNEAU

### • Déceler les nouveaux enjeux

Louis GUIMET, fut un observateur perspicace - plus d'ailleurs qu'un acteur - de la transformation touristique, qui n'était pas vraiment sa partie mais dont il voyait bien qu'elle mettait en jeu des mécanismes aussi puissants que nouveaux - et qui pouvaient être aussi prometteurs que destructeurs.

Philippe HUET

### • Aider à l'élaboration de la décision

(Il faut) beaucoup de patience, d'obstination aux techniciens, chercheurs, juristes mais aussi aux décideurs et politiques, pour atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés. (...) S'agissant de (l'élaboration d'une) loi cadre - (la future loi montagne de 1985) -, aucun aspect ou détail ne doit échapper à l'analyse (...) Mais Louis GUIMET faisait partie de cette trempe d'hommes qui savent mesurer l'ampleur de chaque problème, convaincre leurs interlocuteurs, orienter le travail de leurs équipes.

Henri GIROUD

*Vu comme ça...*

## **La recherche au service de la montagne**

### **• La montagne, terre de recherches**

Le département montagne mis en place au CEMAGREF en 1985 consacra cet établissement public en tant que structure essentielle et permanente, de recherche, d'appui technique, d'information et de documentation au service de la montagne (...) Il fut confié à Louis GUIMET qui à la tête de la division Etudes Rurales Montagnardes avait su auprès de ses compagnons et amis ainsi que des relations extérieures transformer en conscience sa sûre compétence et sa vaste expérience.

**Paul RAMBEAUD**

### **• Initier au profit de la montagne une coopération scientifique internationale**

1972, Verbier, Valais, Suisse : le professeur Jean VALLAT, directeur de l'Institut d'économie rurale, et Charly DARBELLAY, jeune chef-assistant, rencontrent Louis GUIMET sur le terrain. Très vite, les partenaires trouvent un dénominateur commun et durable : la montagne, les montagnards, la nature, la culture alpine... et constatent les connaissances limitées et partielles de la science. Les premiers balbutiements de l'économie régionale en Suisse datent de 1964. A une époque où l'économie des régions de montagne n'intéresse guère les milieux scientifiques, Jean VALLAT, en pionnier, s'attelle avec détermination et ténacité à la tâche. C'est alors la réalisation d'une première enquête socio-économique complète avec la population de Bruson, village du Val de Bagnes. La rencontre "au sommet" avec Louis GUIMET révèle la convergence des vues du scientifique français avec celles de ses homologues suisses. Ce sera la base d'une coopération franco-suisse suivie entre les équipes de l'INERM/CEMAGREF et de l'IER/EPFZ. Au cours des décennies passées, Louis GUIMET, à chaque occasion, a encouragé les rencontres entre nos équipes de recherche. Que ce soit en Suisse ou dans les Alpes françaises, de nombreux colloques et conférences ont réuni les chercheurs. Le partage des connaissances a débouché sur des amitiés durables. Louis GUIMET s'est ainsi confirmé comme un partenaire constant pour la coopération scientifique franco-suisse.

**Charly DARBELLAY, Erwin STUCKI**



Textes introductifs



# THEMES ET VARIATIONS SUR L'EXPLOITATION DU POTENTIEL RECHERCHE MONTAGNE AU SEIN DU CEMAGREF ET AILLEURS

**Olivier DOLLFUS**

Professeur  
Université Paris 7

La question posée par ce court texte est la suivante : les montagnes, dans leur nature, leurs formes d'occupation humaine ont-elles des spécificités suffisamment fortes pour justifier des dispositifs particuliers de recherches ou même fonder des disciplines spécifiques et, en cas de réponse affirmative, quelles sont les formules d'organisation de la recherche les plus pertinentes pour répondre aux problèmes posés, en distinguant éventuellement les recherches de base, de connaissances et des travaux plus finalisés en vue d'aménagement ? Mais on sait aussi qu'il est souvent difficile et parfois inutile de faire le distinguo entre recherches de base et recherches finalisées, que les unes ne vont pas sans les autres, mais en revanche les questions posées et les problématiques développées pour y répondre diffèrent.

## **Quelques banalités sur la montagne**

En montagne, dans la plupart des domaines, les situations sont plus contrastées que dans les régions basses et plus planes : en géomorphologie, la gravité et ses processus sont partout visibles, de la torrentialité aux avalanches, de l'ébouilisation aux grands glissements de terrain ; l'étagement fait voisiner, parfois se télescoper, des milieux biogéographiques aux écologies et aux populations différentes ; la pente, avec la motorisation et la mécanisation apparaît comme une contrainte majeure pour les déplacements et les travaux agricoles, alors que dans les sociétés "non mécaniciennes" pour paraphraser le général de GAULLE, elle offrait plutôt des avantages, en permettant de rapprocher des milieux voisins, avec leurs ressources exploitables.

La montagne exige plus qu'ailleurs des choix délicats dans la localisation des aménagements. Nulle société, quel que soit le niveau de ses techniques, ne peut s'affranchir des données naturelles, dont la valeur et le sens changent en fonction de ses objectifs. La montagne, aux latitudes moyennes, et dans des sociétés "développées" impose des contraintes et produit des aménités particulières. Amplifiant des phénomènes, accélérant les processus, la montagne constitue un laboratoire, grandeur nature, où des observations peuvent être développées et transposées ailleurs.

## Des recherches en montagne

Il est clair que certains phénomènes de gravité, avec les processus qui en découlent ne peuvent être étudiés qu'en montagne ; leur étude est nécessaire à la compréhension de la dynamique des montagnes comme aux choix d'aménagement. On cite, en vrac, l'étude des avalanches, des torrentialités, des glissements, des écoulements turbulents. Ces études exigent une observation naturaliste des processus, des collectes de données particulières, la modélisation des phénomènes. Il est aussi nécessaire de disposer de bons spécialistes des risques naturels, de leurs préventions, des probabilités de leur occurrence.

## Montagnes et sociétés

En montagne les évolutions sociales et économiques ont été plus rapides qu'ailleurs, les transformations aussi : maximum démographique au XIXe siècle, avec l'exploitation des potentiels écologiques au-delà de leurs possibilités, compte tenu des techniques de l'époque ; déprise humaine progressive ; reconquête forestière ; industrialisation fondée sur l'électricité hydraulique ; grands travaux hydrauliques de l'après-guerre ; crises des industries valléennes ; développement du tourisme ; "or blanc" ; actions de protection de la nature, avec les parcs nationaux, régionaux et les réserves naturelles. Tels sont quelques grands faits qui marquent l'histoire humaine des montagnes depuis un siècle et demi. S'y ajoutent en France une loi spécifique "montagne", des politiques transfrontalières, des aides "communautaires". Ainsi les montagnes d'Europe occidentale constituent un kaléidoscope de situations dont on retrouve ailleurs des éléments, mais moins accentués et surtout moins rassemblés dans des rapports de proximité et l'imbrication des voisinages. Situations qui dans leurs complexités et leurs connexités appellent des analyses qui doivent posséder une valeur générale tout en étant capables d'éclairer des politiques spécifiques ajustées aux problèmes montagnard.



## **Une pluridisciplinarité nécessaire, souvent invoquée, rarement pratiquée : des occasions perdues mais à retrouver**

A l'évidence ces situations en montagne exigent pour leur compréhension des analyses conduites de différents points de vue et avec chacune des méthodes propres.

La France dispose à Grenoble d'un exceptionnel rassemblement de compétences sur quelques km<sup>2</sup>, les unes appartenant aux Universités, les autres à des centres de techniques ou encore à des EPST, du CNRS au CEMAGREF.

Il se trouve que le CEMAGREF juxtapose, dans la coexistence du voisinage, des équipes capables d'étudier la nivologie, la torrentialité, comme les potentialités pastorales ou la pluriactivité montagnarde ou encore possède et enrichit d'une base de données sur toutes les communes de montagne. Cette énumération, non limitative, n'est pas un inventaire "à la PREVERT". Chaque composante entretient des rapports de coopération généralement fructueux tant avec les Universités ou les Grandes Ecoles qui fournissent thésards et stagiaires qu'avec d'autres laboratoires ou centres techniques. On peut ajouter que "l'insertion régionale" est généralement bonne. Or curieusement les reconnaissances "sectorielles" ou disciplinaires de la qualité des différentes équipes n'ont pas ou n'ont guère débouché sur une capacité à produire des connaissances communes, autres que celles qui résultent de la juxtaposition des apports. Du même coup la capacité d'expertise globale du CEMAGREF dans le domaine de la montagne, valorisant les "regards croisés" des équipes, n'est probablement pas à la hauteur de la somme de ses compétences disciplinaires.

Le CEMAGREF a eu un Département "Montagne". Ce Département est supprimé dans la réorganisation interne de l'Etablissement qui vise à réduire leur nombre ; une partie des composantes de l'ancien Département se trouve dans un Département plus vaste "Gestion des Territoires". Les questions qui se posent dépassent les formes de recomposition interne au CEMAGREF et l'apparent jeu de trictrac auquel elles donnent lieu.

La première question est maintenant d'ordre historique : pourquoi la synergie entre les différentes composantes-divisions, équipes-constitutives de "feu" le Département "Montagne" n'a pas réellement opéré, à partir de quelques programmes fédérateurs, lisibles de l'extérieur et produisant publications et savoir-faire reconnues. Les compétences, nombreuses au Département "Montagne" relevaient d'avantage d'activités disciplinaires, autour d'un problème (les alpages, les avalanches, la pluriactivité, etc.) que d'une thématique plus collective. Un constat trivial, non spécifique au CEMAGREF et à son groupement de Grenoble peut être fait : la proximité des locaux n'induit pas nécessairement la collaboration scientifique. Je le constate personnellement dans l'UFR dont, à l'Université Paris 7, je

préside le conseil scientifique (histoire, géographie, droit, économie), des choix idéologiques ou des générations, il n'y a aucun conflit majeur de personnes ou de groupes. Les trajectoires des uns et des autres, leurs engagements dans des programmes de recherches, souvent pilotés ou initiés à l'extérieur de l'Université, font qu'il est difficile de faire "chercher" ensemble des enseignants qui par ailleurs savent, à peu près, enseigner ensemble ou du moins s'efforcent de mettre de la cohérence dans le cursus et formations qu'ils dispensent. Et il semble qu'au sein de l'ex-Département "Montagne", plusieurs éléments aient joué : d'abord les trajectoires personnelles et scientifiques des individus ou des petits groupes, le fait aussi que dans quelques domaines, les compétences se réduisent à une, deux ou trois personnes. D'où la recherche, hors du CEMAGREF, de collaborations pour conduire à bien des projets, collaborations favorisées, fort heureusement, par l'ouverture de l'EPST sur les universités, qui notamment, l'alimentent en stagiaires ou thésards, et qui trouvent dans l'Etablissement, un cadre matériel, des expériences de terrain favorisant leurs formations de chercheur. Donc les forces centrifuges ont été, dans leur ensemble, plus vigoureuses que les forces centripètes au sein de "montagnes".

D'où l'espoir que, dans la nouvelle organisation de programmes transversaux, comme celui qui se met en place sur "les risques naturels" et dont la part des localisations en montagne ne devrait pas être négligeable, se développent. Un organisme comme le CEMAGREF tissera sa personnalité et justifie son existence par le croisement des verticalités disciplinaires et les horizontalités trans- ou interdisciplinaires. Il convient alors d'éviter que les quatre Départements ne deviennent des "baronnies", ce qui implique clairement une conduite qui soit davantage prospective, de conseil, de concertation qu'un dispositif dont la force hiérarchique se fonde sur une gestion centralisée, devenue largement obsolète. Il est d'ailleurs intéressant de constater que le modèle dynamique des entreprises scientifiques reposant sur l'interaction entre des équipes, construisant ensemble des programmes, à durée déterminée et aux objectifs définis, mais pas nécessairement atteints par suite des incertitudes de résultats liées à toute entreprise de recherche, se diffuse dans l'entreprise économique qui revoit ses dispositifs hiérarchiques et ses procédures de commandement.

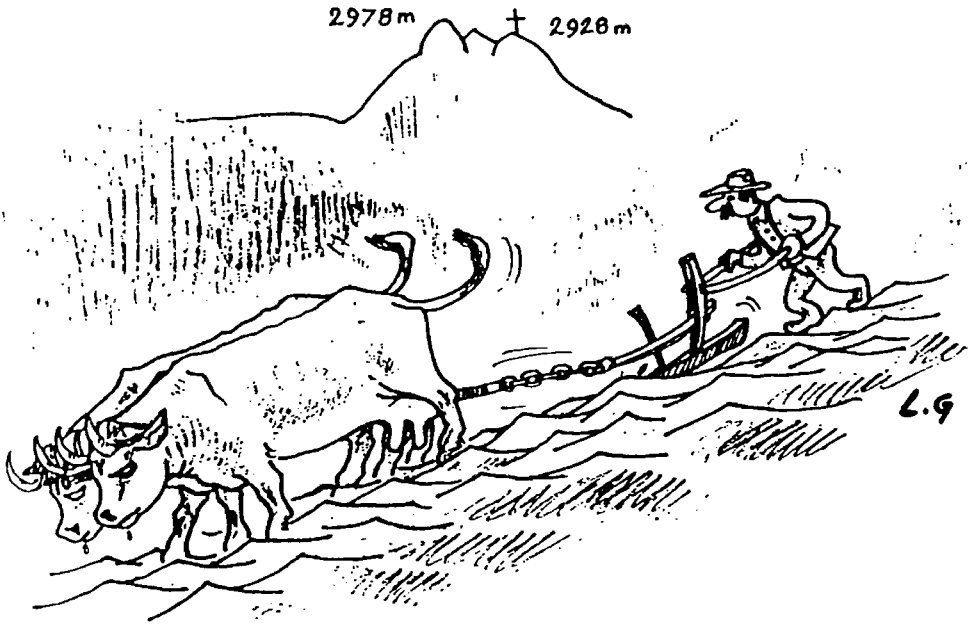
Aussi doit-on souhaiter qu'à partir de quelques grands thèmes ayant de fortes spécificités montagnardes comme ceux de certaines formes de pluriactivité ou de mobilités saisonnières qui peuvent lui être liée, la gestion extensive des milieux à fort dénivelés, les choix d'aménagement dans des milieux à vigoureuses contraintes naturelles, le CEMAGREF développe des programmes, qui transgressant les limites des "Départements" se fondent sur ces unités de base de l'Etablissement que sont les divisions et leurs équipes.

J'en développe quelques exemples : les mesures agri-environnementales visent à passer des contrats pour financer des prestations supplémentaires permettant de mieux gérer un alpage en protégeant quelques biotopes rares, à entretenir des prés de fauche (autrefois d'ailleurs des parcelles cultivées) pour éviter leur embroussaillage : contrats qui demandent à la fois une excellente connaissance des

potentiels écologiques des milieux, de la trajectoire des exploitants, qui peuvent être des pluriactifs, d'analyser les effets sur l'économie des ménages de ces contrats pluriannuels et d'en mesurer l'efficacité. Ce suivi des contrats permet une radioscopie des situations agricoles, affine en la finalisant la connaissance des milieux naturels. Il exige à la fois de solides micro-économistes, de bons sociologues et des écologues compétents. Peut-être également des spécialistes du Département "machinisme agricole et automatisme" pour mettre au point des dispositifs légers permettant le parcage et la surveillance de troupeaux non gardés dans la montagne comme des instruments d'éradication des friches et fructifères, facilement maniables et adaptés au travail sur pentes fortes. Cependant, au delà de ces contrats il convient d'aller probablement plus loin : la disparition et le vieillissement d'agriculture font qu'à plus ou moins brèves échéances, il n'y a, il n'y aura plus de "bénéficiaires" potentiels de ces contrats. D'où la nécessité de rechercher des formes nouvelles, comme la passation de contrats de ce type soit à des individus qui exercent une pluriactivité autre qu'agricole (par exemple travaillant dans les métiers du tourisme ou de l'artisanat du bâtiment) et qui trouveraient dans l'exécution de ses contrats des compléments de ressources en périodes creuses (fin du printemps, automne), soit d'aider à la constitution de petites entreprises, peut-être d'intérimaires qui auraient à effectuer des tâches d'entretiens du paysage. Or il convient d'avoir une solide connaissance des problèmes fonciers et juridiques, de connaître la clientèle potentielle, de faire l'étude du marché, de prévoir des actions de formation et d'aide techniques. En liaison avec d'autres intervenants, le CEMAGREF peut contribuer, par ses recherches, à mettre en place de nouveaux dispositifs de soutien aux populations vivant en permanence en montagne.

Il est clair aussi que le thème, même rebattu, des "risques naturels" en montagne est au cœur des capacités scientifiques et technologiques de CEMAGREF : les risques mettent en œuvre les capacités des divisions torrentialité, nivologie, avec leur savoir-faire modélisateur, celles des écologues comme des économistes de l'INERM, probablement aussi des juristes, pour l'analyse à la fois des situations foncières comme de l'Etablissement des responsabilités civiles et pénales dont le CEMAGREF est un peu dépourvu. Cela devrait être aussi l'occasion de tester la base de données "montagnes" du CEMAGREF, peut-être insuffisamment mise à contribution par les chercheurs de l'Etablissement.

Donc, sans les multiplier, il paraît utile de lancer deux ou trois programmes transversaux aux nouveaux Départements, mobilisant sur des objectifs bien définis des compétences différentes. Dès lors, il ne faudra pas regretter de voir disparaître dans l'organigramme des Départements de l'EPST le mot "montagne", mais se réjouir de l'identification de programmes qui solidement structurés autour des compétences du CEMAGREF permettent d'éclairer les réponses à quelques grandes questions posées par les (et aux) populations et milieux de nos montagnes des sociétés européennes.



# MONTAGNE TERROIRS ET SYSTEMES AGRAIRES

**Bertrand VISSAC**

Directeur de Recherches  
Directeur adjoint du Département de recherche  
sur les Systèmes Agraires et le Développement  
Institut National de la Recherche Agronomique (INRA)

Les zones de montagne ont été particulièrement affectées par le processus de modernisation de l'agriculture qui s'est traduit par le départ des gens et la disparition de nombreuses spécificités culturelles. On invoque toutefois le rôle de la montagne dans le maintien des biotopes plus ou moins associés à des formes d'agriculture souvent dégradées : le tourisme y constitue une sorte de retour à la nature qui hante l'esprit des urbains. Quelle signification ont encore à cet égard les notions de systèmes agraires et de terroir en zone de montagne ? Comment peut-on participer à leur adaptation en tenant compte des évolutions et questionnements de la société ? Nous nous appuyerons pour cela sur les recherches réalisées depuis 30 ans en zones de montagne et sur l'état des connaissances actuelles. Ces réflexions sont centrées sur l'élevage qui restait la valeur refuge des agriculteurs après l'abandon de la céréaliculture.

## 1. L'époque des interventions disciplinaires

Nos premiers rapports avec Louis GUIMET, vers 1960, concernaient le problème du devenir des races bovines alpines. Cette question était d'autant plus importante dans le contexte naissant d'intensification et de spécialisation productive, qu'elles constituaient le support de rentes de transformation fromagère. Les raisonnements des chercheurs généticiens s'appliquaient alors à travers les bases de données du contrôle laitier : le niveau de production laitière par lactation donnait aux races exotiques à la région (Montbéliarde et surtout Frisonne Pie Noire) un avantage qui ne semblait pas susceptible d'être comblé par sélection ou compensé par d'autres qualités difficilement évaluables en ferme (rusticité, longévité). Ces différences

s'atténuaient certes quand on contrôlait statistiquement le milieu en comparant les races par région naturelle mais, même en se situant sur une même commune, il restait que les races améliorées étaient utilisées dans les fonds de vallées et complémentées alors que les races alpines pâturaient les pentes. Comment intégrer ces différences en terme économique sachant qu'on ne prêtait pas attention à ces aspects particuliers du rôle de l'élevage dans l'utilisation du territoire à l'époque ?

Le souci de rationalité technique conduisait l'INRA, pour répondre à un tel problème qui se posait aussi dans le Massif Central, à créer le domaine de Marcenat en vue d'y comparer les races Montbéliardes et Frisonnes à travers des systèmes montagnards d'élevage rationnel depuis l'utilisation des pâturages jusqu'à la fabrication de la "fourme". Dans les conceptions productivistes de l'époque, on avait omis d'inclure le témoin local : la Salers qui était considérée, à l'époque, comme vouée à l'allaitement par insuffisance de rendement laitier et d'aptitude à la traite. Les vœux de Louis GUIMET qui souhaitait obtenir du CTGREF, puis de l'INRA, une base équivalente dans les Alpes du Nord n'a pas été exaucé. La question des conditions de réalisation et de généralisation de comparaisons expérimentales de races s'avérait difficile compte tenu de la diversité et de la mouvance des situations d'élevage dans les massifs montagnards.

Les technologues de l'INRA (G. MOCQUOT) ont été sollicités, eux, par M. VIALLET, pour aborder in situ la maîtrise de la qualité du Beaufort en respectant les spécificités techniques à la base de cette appellation qui était liée en particulier à l'utilisation de races alpines.

D'une manière générale, la décennie 1960 était marquée par les interventions dispersées des disciplines de la recherche agronomique à travers leurs propres instrumentations et pratiques. Des contradictions apparaissaient entre elles quant aux objectifs de leurs interventions : la maîtrise des rapports entre quantité et qualité, des équilibres entre les taux, des formes de courbes de lactation étaient l'objet de débats sans fin dans le monde des scientifiques face aux promoteurs du progrès technique.

## **2. De l'interdisciplinarité à la prise en compte du système agraire**

Au début des années 1960 néanmoins, une recherche atypique se développait en Aubrac : elle était l'œuvre d'ethnologues (LEROI-GOURHAN) et de muséologues (GH. RIVIERE) qui cherchaient à étudier ce qui apparaissait à l'époque comme devoir constituer des vestiges d'un établissement humain localisé fondé sur l'élevage en montagne en vue d'en inscrire les éléments dans un musée. L'introduction des zootechniciens était requise, l'établissement humain étant associé à une race locale. Elle conduisait, de concert avec les ethnologues, à jeter les bases d'une réorientation

de cette race, insuffisamment laitière pour la production du fromage de Laguiole, mais parfaitement adaptée à l'allaitement de veaux auxquels le croisement charolais conférait un potentiel de croissance musculaire plus acceptable. Les vastes étendues herbeuses de l'Aubrac et le dynamisme de la société locale allaient ainsi donner à cette opération muséologique une tournure prospective qui était en contradiction avec l'objet initial et avec les plan (MANSHOLT) et rapport (VEDEL) de l'époque.

Mais, le mouvement écologiste de la fin des années 1960 qui aurait pu rejoindre cette dynamique et qui inspirait la création des Comités de recherche pluridisciplinaire de la DGRST (Equilibres et lutte biologiques) était trop dominé par l'écologie (travaux sur le Briançonnais, les Pyrénées, la Corse par exemple). C'est sur la flore prairiale et dans la mouvance du "pétrole vert" qu'étaient entrepris des travaux d'inventaire des flores d'altitude pâturées : ces travaux ignoraient largement les animaux et le contexte de l'élevage. Leurs débouchés pratiques se situaient dans un cadre normatif d'estimation des "valeurs pastorales" en vue de préconiser les "bons usages pastoraux" dans la ligne des tables de valeur fourragère des aliments et de rationnement des animaux (CEPE-CNRS de Montpellier et INERM) à l'usage du Développement.

Pour passer de l'herbe au fromage il fallait intégrer ces recherches au sein des systèmes d'élevage qui, en montagne, rythmaient les déplacements saisonniers et collectifs des hommes et des animaux, à l'image de ce que la RCP Aubrac avait réalisé vers 1965. La dégradation de la flore des prairies d'estive, mal entretenues et dont le traitement par les pesticides collait mal à l'image du Beaufort, conduisait M. VIALLET à faire appel au SEI de l'INRA. Les chercheurs avaient alors l'intuition de penser que cette situation n'était que le signe d'une transformation, regrettable certes mais nécessaire, des systèmes d'élevage sous l'influence des modes de vie modernes et sous la pression du tourisme. Cela les conduisait à caractériser directement les activités d'élevage et leurs rapports au territoire. Ils mettaient pour cela à l'épreuve les notions de pratique, qui était déjà contenues dans l'héritage de la RCP. Aubrac, et de système de pratique, qui avait été éprouvée par eux en Corse, ainsi que le rapport de ces notions au couvert fourrager et à son utilisation par l'animal. Le GIS Alpes du Nord, qui associait les chercheurs de l'INRA, de l'INERM et du CNRS avec les services techniques professionnels naissait ainsi et apportait aux organismes d'encadrement technique une base méthodologique d'intervention adaptée à la diversité des types d'exploitation inventoriés. Les éleveurs nord alpins ne pouvaient en effet se satisfaire des conseils généraux découlant de recommandations nationales (JEANNIN et CRISTOFINI).

Les travaux pluridisciplinaires entre sciences de la nature et de la société, avec la médiation des agronomes, qui découlaient des initiatives de la DGRST connaissaient vers la fin de la décennie 1970 une large extension dans les zones de montagne : ces dernières devenaient ainsi un "terrain de manœuvre" privilégié, et de plus en plus reconnu, des agronomes, dans l'étude de la gestion de la complexité sur les territoires

agricoles. Sur les Causses, les bases d'une "Zootechnie dans l'espace" (FLAMANT) étaient jetées mais cette zootechnie restait encore très proche de l'expérimentation. Elles "jetaient aussi un trouble politique" autour d'un domaine INRA sensé fournir des éléments d'intensification de l'élevage des brebis laitières et non de servir de base d'étude de systèmes extensifs. Elles apportaient, en outre, de l'"eau au moulin" des écologistes du Larzac dans la défense des potentialités agricoles d'un territoire menacé par les projets militaires. Dans les Pyrénées, le programme dit "Inculture pyrénéenne" du début des années 1970 qui se situait alors dans une perspective d'abandon de l'agriculture faisait place, vers 1975, à un programme pluridisciplinaire sur la mise en valeur de la montagne par l'élevage des ruminants allaitants : les chercheurs agronomes et géographes y confrontaient leur propre démarche sur le terrain d'une vallée, de ses habitants et de leur histoire agraire. Ils y faisaient l'apprentissage de la pluridisciplinarité sans base expérimentale au contact des acteurs, de leurs pratiques et de leur histoire. Mais, était-ce de la recherche : là était la question et le débat au niveau institutionnel ?

Dépassant le cadre de l'exploitation, les chercheurs de l'équipe SEI-ENSSAA (DEFFONTAINES et al) développaient, eux, le concept de système agraire local dans de petits territoires vosgiens : la diversité des types d'exploitation s'ordonnait sur le territoire à partir d'un archétype (le peigné vosgien) mais l'évolution de ces ensembles en pleine déstructuration apparaissait différente d'une vallée à une autre selon l'état et les projets des groupes sociaux. Ces chercheurs rejoignaient ceux de Toulouse pour appliquer et articuler la notion de "point de vue" disciplinaire dans une recherche pluridisciplinaire finalisée vers l'aménagement et le développement de zones en déprise (Causse-Vosges). La complexité agraire prenait ainsi progressivement corps dans ses dimensions territoriales et sociales. Mais elle restait du ressort d'exercices de recherche dans des situations de déviance par rapport à une recherche où dominaient les pratiques de laboratoire et d'expérimentations en domaine.

### **3. La recherche sur la complexité dans l'action et sur l'action**

Ces recherches impulsées par la DGRST et le MRT conduisaient l'INRA (1979) puis les autres institutions de recherche à se doter de départements de recherches sur les systèmes agraires et le développement (Le Ministère de l'Agriculture avait réagi, à sa façon dès 1963, en créant l'INERM puis, plus tard dans les années 1980, le CEMAGREF en créant un Département "Montagne"). Le débat interdisciplinaire était ainsi internalisé mais aussi affiché par les Institutions de Recherche face à une profession qui, depuis 1965, était responsable de son encadrement technique qu'elle avait baptisé du nom de "Développement" et qui faisait référence à des modèles spécialisés et intensifs. La diversité des formes d'agricultures était néanmoins officiellement reconnue en 1991 avec l'arrivée de la gauche au pouvoir (Etats



généraux du Développement Agricole et création du Comité de recherche sur la Diversification des Modèles de développement rural). Les questions de recherche pluridisciplinaire commençaient à être organisées (Les "passeurs de frontière").

Dans ce contexte la recherche ose engager, début 80, des équipes et des projets de recherche sur des missions affichées d'aménagement et de développement dans des zones de montagne : recherches sur le développement de l'élevage en Corse centrale, recherches sur le pastoralisme en vue de limiter les grands incendies en Provence. La modélisation systémique s'avère constituer une base de raisonnement adaptée à des formes de Recherche-Action dans ces contextes où les formes de rationalité classique sont inopérantes. Les demandes des acteurs débordant le champ de l'agriculture se multiplient, dans la décennie 80, à propos d'organisation des rapports entre les exploitants et les filières de transformation et (ou) des questions mettant en jeu les rapports entre les formes d'agriculture et des conséquences environnementales socialement reconnues : érosion, pollution des eaux par les nitrates. Dans ce dernier cas (Vittel), il s'agit, ni plus ni moins, que de guider les transformations d'un système agraire localisé pour limiter les risques de pollution d'une source d'eaux minérales.

La recherche pluridisciplinaire sur les systèmes agraires changeait ainsi de rapport aux acteurs et de dimension territoriale et sociale. Elle devait s'impliquer dans la complexité des activités agricoles sur le territoire rural compte tenu des pressions sociales de tous ordres auxquelles les acteurs étaient confrontés et dont les déterminants majeurs dépassaient largement les limites du dit territoire.

En résumé, au terme de 40 ans de ce type de recherche sur les systèmes agraires de montagne, on constate ainsi une évolution considérable de la Recherche et de ses rapports à l'Action. De recherches disciplinaires à base technique et prescriptive "pour l'action" (décennie 60), on est passé à des recherches pluridisciplinaires où l'écologie a fait place peu à peu aux exigences des agronomes, des géographes, des sociologues au sein d'une recherche descriptive "dans l'action" (décennie 70). La phase ultérieure (décennie 80) a correspondu à l'appréhension de problèmes posés par les acteurs dans leur complexité et leurs conflits pour les aider pas à pas à agir et négocier : modèles d'action et de négociation (recherches "sur l'action").

#### **4. Terroir et systèmes agraires à propos d'agriculture de montagne**

Face donc à la déprise et à l'abandon de l'agriculture des territoires de montagne et à la banalisation des aides communautaires "à la vache" ou "à la brebis", ces recherches prenant appui sur la notion de système agraire sont-elles susceptibles d'aider à dégager des formes identitaires viables exploitant les spécificités naturelles et les rentes culturelles dont la montagne constitue souvent le dernier refuge au service d'un développement acceptable et durable ?

La conception restreinte de "terroir" trouve-t-elle encore, en montagne, quelque résonance ? Pour G. BERTRAND, il s'agit d'une unité écologique à l'intérieur d'un finage, exploitée comme telle par les divers propriétaires qui y possèdent une ou plusieurs parcelles. Celles-ci présentent les mêmes potentialités moyennes et portent souvent la même culture permanente ou le même assolement. Le terroir est donc un ensemble de parcelles homogènes, caractérisé par une même structure et une même dynamique écologiques ainsi que par un même type d'aménagement agricole. On trouve derrière cette notion des acceptions émanant d'agronomes et de géographes qui l'appliquent à des formes locales de mise en œuvre des activités agricoles dans leur association aux caractéristiques physiques des terrains et à leur histoire.

D'autres la développent plus à travers le produit final du processus de production constitué par des crus de produits relatifs à des cultures spécialisées (vigne et vin). Les situations de montagne correspondant à cette définition doivent être évidemment exceptionnelles ; à ce sujet, les observations comme celles de PREISWERK (communication personnelle) sur l'existence de crus de gruyère entre années et entre montagnes du "pays de gruyère" qui transforment encore leur lait, mériteraient d'être objectivées.

D'une façon plus générale, de telles recherches doivent s'appuyer sur des études des caractéristiques des produits transformés associées à une connaissance sur le fonctionnement des exploitations et des filières au sein des territoires concernés ou non par des appellations d'origine. Dans quelle mesure le territoire d'une telle appellation joue-t-il sur le produit final par les ressources herbagères utilisées, par la race animale, par le rayon de ramassage des laiteries ou par les "fleurines" où se pratique l'affinage ? On saisit la complexité à laquelle conduit la notion de terroir et de typicité des produits au sein de systèmes agraires montagnards souvent en déshérence. On est alors tenté d'élargir le débat sur ce terme à travers les recherches sur les systèmes agraires.

## **5. Systèmes agraires et dynamiques de développement territorialisés**

Les situations caractérisées par l'existence de races de montagne et de produits typiques ou d'appellation qui lui sont associés par voie réglementaire (Tarine, Abondance) ou non (Aubrac) méritent à cet égard considération en rapport avec le système agraire. Or, la population animale qui constitue souvent une référence dans laquelle sont enracinées certaines sociétés rurales de montagne est restée selon nous une grande muette dans les recherches conduites depuis 40 ans sur ces systèmes agraires. Il n'est pas inintéressant dans ce contexte de revenir à l'Aubrac et à son évolution depuis la RCP.

La présentation qu'en font VALADIER et ROUQUETTE est à cet égard instructive. Son élevage est passé, selon eux, d'une culture ancienne caractérisée par ce qu'ils appellent l'"esprit des lieux" (traite et fabrication de la fourme au buron) à la culture du "ranching américain" (élevage allaitant et commercialisation des maigres croisés charolais). La réaction de certains éleveurs inquiets de la disparition de leur débouché laitier original (la fourme de Laguiole) ou de sa banalisation à travers la holsteinisation ont alors entrepris de rechercher à travers du bétail bavarois plus productif une matière première comparable à celle de l'Aubrac et qui est traitée en longue conservation ("esprit dit vieille Europe"). Ces derniers imaginent même, face à la crise de surproduction laitière, de revenir à l'"esprit des lieux" en sélectionnant une souche constituée des meilleures aubracs laitières survivantes. La situation actuelle voit aujourd'hui s'associer ces couches culturelles intégrant la tradition et le modernisme, qui se sont construites successivement depuis 40 ans à travers une gamme exceptionnelle de produits. Une fourme de "longue garde", des veaux croisés de qualité dénommés "Fleurs d'Aubrac", les couteaux de Laguiole version "grand luxe" et un centre gastronomique de renommée nationale exploitant les herbes du cru se conjuguent en effet pour concourir à un développement local exemplaire dont la race constitue l'emblème. Cette conjonction est d'autant plus intéressante que les structures régionales anciennes et modernes qui coupent l'Aubrac en trois départements, provinces et régions de programme n'étaient pas favorables à une telle émergence, à la différence de la situation des Alpes du Nord.

Cette analyse a posteriori, qui pourrait être faite dans d'autres situations, ne nous renseigne pas sur la façon dont la recherche pourrait favoriser de telles organisations locales face aux forces banalisantes et destructurantes d'un modernisme inadapté au contexte de la "montagne". Les recherches conduites en Corse, dans une situation extrême, nous ouvrent des pistes intéressantes à ce sujet. Elles s'appuient sur les acquis de la culture locale fondée sur une maîtrise de rentes dégradées pour lesquelles les éleveurs conservent la maîtrise du processus de production-transformation-commercialisation. L'objectif est de s'appuyer sur la modélisation systémique pour générer une réorganisation de ces systèmes en déshérence dans une perspective de construction sociale de la qualité totale des produits. L'intérêt de la démarche réside dans le fait qu'elle intègre l'ensemble des pratiques, qu'elle démontre les incohérences des propositions techniques en matière notamment d'amélioration génétique : elle restitue ce faisant à la race sa fonction emblématique particulièrement importante dans une société de pasteurs.

Cette démarche sur la maîtrise des rentes localisées n'est pas sans rappeler les travaux des économistes dits évolutionnistes sur les districts industriels (Silicon valley, vallée de l'Avre) qui conduisent à s'interroger sur les formes de rationalité des groupements territoriaux associant une communauté de personnes et un ensemble d'entreprises. Ces travaux mettent en avant des formes de justification de l'action qui heurtent les hypothèses de base de la théorie néoclassique (relations marchandes et concurrence parfaite) et s'expriment sur des registres aussi divers que l'inspiration,

la tradition, l'opinion, l'avenir et... le marché (THEVENOT) qui participent de cette culture partagée. Le lieu apparaît ainsi à la fois comme un réducteur d'incertitude en période critique, un moyen d'apprentissage dans l'action et une voie d'organisation de réseaux. Les recherches correspondantes tranchent avec les formes de raisonnement classique fondées sur une rationalité substantive. Elles font appel à des formes de rationalité procédurale et rejoignent celles relatives à la théorie des organisations (SIMON) : le territoire n'est pas donné a priori, il se construit pas à pas et les règles de construction apparaissent importantes pour l'action.

Ces considérations sur la maîtrise des dynamiques de développement local fondées sur l'existence de produits typés doivent donc s'inscrire dans une dynamique de Recherche-Action associant les éléments traditionnels et modernistes de la culture des lieux et intégrant l'agriculture avec les autres formes d'activité que peut générer cette culture (tourisme, artisanat). Une des questions centrales qui résultera de telles dynamiques proviendra de l'opposition entre les incitations marchandes et extraverties, d'une part, et celles résultant du respect de la typicité des produits et, plus généralement, de celui des éléments emblématiques de la culture d'autre part. En règle générale : où et jusqu'où peuvent se développer de telles dynamiques de développement en ignorant ici les règles alimentaires (utilisation de l'ensilage en Franche Comté), là les règles raciales (introductions déguisées de Holstein), ou technologiques (utilisation de lait frais) ou l'ensemble. Les exemples des Alpes du Nord et de l'Aubrac ne sont pas les seuls : le Cantal et les montagnes de Franche-Comté constituent aussi de bons exemples où se manifestent des dynamiques locales autour d'identités raciales et fromagères en rupture avec les cultures introduites et avec les formes d'organisation centralisées. Dans d'autres situations les identités correspondantes n'ont-elles pas perdu leur force et leur consistance face à l'emprise des cultures exogènes. La situation de la vallée d'Aspe, dont les derniers ours sont âprement défendus par les écologistes pyrénéens, en est un magnifique exemple : peu de voix s'élèvent pour rappeler que cette vallée est aussi celle où se fabrique le dernier fromage mixte : brebis-vache au sein de troupeaux bovins pluriethniques ayant conservé, "contre vents et marées", les dernières Blondes des Pyrénées pour compenser la mauvaise "fromageabilité" des laits de pies noires.

Les problèmes des hommes de la montagne considérés comme des gardiens de la diversité naturelle trouvent leur solution dans la culture. Cette culture repose sur des lieux, des permanences qui s'opposent à la mobilité sans bornes d'une société en quête de ses racines et de rêves. Derrière les paysages, il y a des hommes dont l'activité dépend de formes d'organisation que l'homme moderne aurait intérêt à décrypter par delà les messages médiatiques partiels qui lui sont offerts.

# LA NOTION DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL ELEMENTS DE REFLEXION

## Application aux espaces de montagne

**Hervé GUMUCHIAN**

Université Joseph-Fourier

Institut de Géographie Alpine

Laboratoire de la Montagne Alpine (URA 344 CNRS)

Il est des notions qui connaissent un succès certain sans que, pour autant, une définition claire et non ambiguë en soit donnée ; d'aucuns souligneront qu'un tel succès tient justement à cette ambiguïté ! Il en est ainsi de la notion de développement territorial. L'actuel succès de cette expression, tant dans les écrits scientifiques produits par des disciplines d'horizons différents que dans les discours des politiques, voire les textes largement diffusés des "aménagementeurs"<sup>1</sup> ne saurait dispenser d'une réflexion minimale. Et ce d'autant plus que d'autres expressions sont également fort présentes : développement local, développement durable, soutenable ou viable... Seules quelques pistes seront envisagées dans cet article, pistes permettant de mieux cerner cette notion de développement territorial.

## 1. L'avènement du concept de territorialité

### 1.1. Du local au territoire... ou du développement local au développement territorial

Le passage progressif au cours de la dernière quinzaine d'années du "local" au "territoire" traduit plus qu'une simple substitution d'un terme à un autre. L'échec du

---

1 - A titre d'exemple, on notera que dans le texte introductif au débat national pour l'aménagement du territoire (DATAR, 1993), cette notion de développement territorial apparaît de manière significative : "Développement territorial et organisation de l'espace sont les deux facettes d'une même réponse (...) à la mondialisation de l'économie et à la concurrence des territoires (p. 30).

“local” notamment en matière de développement - ou du moins les limites de ce type de développement - s’est accompagné de l’émergence progressive du territoire ; ce nouveau concept serait-il plus “ouvert” que le précédent ? Serait-il plus polysémique donc plus susceptible d’entraîner un consensus ? Le terme de territoire a effectivement une double acception : soit il se réfère à une réalité juridico-administrative (c’est le cas dans l’expression “aménagement du territoire”); soit il renvoie au concept de territorialité largement présent dans l’ensemble des sciences sociales depuis une vingtaine d’années (LE BERRE, 1992). Concept migrateur, qui plus est, puisque né en éthologie et ayant transité par l’anthropologie, la psychologie, la sociologie avant de concerner la géographie. Sa présence aujourd’hui dans le champ de l’aménagement est-elle fortuite ou exprime-t-elle vraiment un nouveau type de questionnement et, par voie de conséquence, de réponse ?

## 1.2. Le système territorial

Autant réalité naturelle que sociale, le territoire ne se laisse pas décomposer. Milieu, pratiques, représentations et organisation socio-politique constituent un système dont les parties sont par nature interdépendantes : il s’agit du système territorial<sup>2</sup>. Prétendre promouvoir un réel développement territorial, suppose l’existence sur un espace donné d’un tel système territorial spécifique, (WEAVER, 1983), système par ailleurs dynamique<sup>3</sup>. Seuls deux aspects seront brièvement évoqués dans le cadre de ce texte : le rôle de l’identité territoriale dans les stratégies des acteurs et la notion de partenariat comme étant constitutive du développement territorial.

## 1.3. L’identité dans les stratégies territoriales des acteurs

Dans le vaste mouvement actuel de recomposition spatiale qui concerne l’ensemble des échelles - du local avec l’exemple des bassins de vie au supranational avec la nouvelle définition de grandes régions européennes transnationales - chacun peut lire une quête de sens. Les formes spatiales en émergence ne se satisfont plus de limites administratives figées et de définitions officielles statiques. Elles se construisent via le sens que les divers acteurs veulent bien lui octroyer et elles se légitiment peu à peu via ce sens. En référence aux acteurs politiques, M.-C. FOURNY (1994) évoque les processus de production de sens en matière de création d’identité territoriale. “Les discours de légitimation, les mises en scènes et la médiatisation des politiques jouent là un rôle majeur. En définissant des identités, en instaurant de nouvelles différenciations, ils donnent une substance et un contenu au “contenant” de l’espace des actions d’aménagement et participent ainsi à le construire en tant que territoire”.

2 - On se reportera notamment au texte de MAUZ I. à paraître dans le rapport de recherche PIREN-Environnement, CNRS, septembre 1994 (travaux sur le massif du Mont-Blanc).

3 - Cf travaux et publications multiples de l’ATP CEMAGREF “Aménagement de la montagne”, programme TARENDAISE (BARRUET J., BEL F., DURAND MG., VERON F., 1992)

Ce sens de l'espace trouve une traduction dans le processus d'identification au territoire des divers acteurs concernés, processus qui présente une double dimension géographique et sociologique.

“L'identité locale repose sur une individuation - conscience d'une personnalité propre - et une différenciation qui met en jeu le rapport à l'autre” (FOURNY, 1994). L'identité territoriale en construction a un moyen d'expression privilégiée : l'image ; d'où la prolifération d'images spatiales véhiculées par les médias afin d'assurer promotion et commercialisation d'une région, d'une ville, d'un massif... Parallèlement, ces images ont une finalité interne à l'espace considéré : créer de l'identité.

Mais ceci n'est que la partie visible de l'identité territoriale ; celle-ci se nourrit des représentations des acteurs tout autant que de leurs pratiques spatiales tant il est prouvé que le distinguo entre les deux n'est pas chose aisée. Représentations et pratiques guident les options d'aménagement effectuées par les acteurs. D'aucuns noteront que l'identité territoriale a quelques relents nostalgiques et renvoie à des contextes socio-spatiaux révolus. L'actuelle territorialité des groupes ne s'exprime plus selon les mêmes modalités qu'au début du siècle (société agro-sylvopastorale d'altitude, par exemple). A des territoires homogènes sur lesquels s'inscrivaient et se superposaient espace de vie, espace de travail et espace ludique, se sont substitués des territoires éclatés qui n'offrent plus de continuité spatiale. Lié à la multiplication et à la dissociation des lieux de la vie quotidienne, cet éclatement des territorialités met les divers groupes face à une nouvelle exigence : celle de la recomposition territoriale (cf. § 3.2).

#### 1.4. L'affirmation de la notion de partenariat

Dans le contexte de crise (économique certes mais également sociale et culturelle) que connaissent les sociétés postindustrielles depuis la fin des années 1970, l'Etat apparaît de plus en plus incapable de faire face seul à la situation présente, et ce dans tous les domaines de la vie collective. En matière de gestion de l'espace, il renonce progressivement à toute idée de monopole et délègue un certain nombre de ses compétences à des échelons décisionnels de rang inférieur (collectivités locales et territoriales). Le désengagement de l'Etat s'accompagne d'une recherche d'une échelle spatiale susceptible d'une part de rendre possible une mobilisation des divers acteurs et d'autre part de permettre l'innovation sociale ; les projets élaborés autour du référent culturel significatif qu'est le local vont l'être selon une logique territoriale ; cette nouvelle démarche (GAGNON, KLEIN, 1991) peut ainsi se définir : “la proximité territoriale (entre acteurs) prime sur les distances sociales”. Tout se passe comme si les rapports sociaux et économiques étaient en voie de territorialisation. C'est dans un tel cadre que s'exprime le partenariat que l'on peut analyser autour de quatre formes majeures (GAGNON, KLEIN, 1991).

Le "partenariat politique inter-étatique" résulte des nouveaux partages de compétences entre Etat, régions, départements, communes et autres échelons intermédiaires (regroupements communaux divers) : des contrats (type contrat de plan Etat-Région) sont passés entre les acteurs politiques de ces divers niveaux afin de rendre opérationnelle une véritable "gestion associée" des espaces locaux. Les interventions de l'Union Européenne (échelle supranationale) sont également à prendre en compte : elles s'expriment dans des procédures reliant parfois directement le local et le régional au supranational.

Le "partenariat techno-productif" qualifie les collaborations, parfois fort anciennes, nouées entre universités, entreprises et pouvoir politique gestionnaire local. Il s'agit de valoriser au mieux les synergies susceptibles d'être présentes sur un territoire local. A cet égard, l'exemple pionnier de Grenoble au XXe siècle n'est plus à souligner ; mais en 1994, ce type de partenariat paraît parfois quelque peu s'essouffler du fait de la crise économique ambiante. Il n'en demeure pas moins présenté comme l'un des éléments constitutifs du développement territorial. "C'est sur le terrain local que les mutations technologiques et sociales sont moins difficiles à maîtriser car il permet la possibilité (...) de susciter concrètement les partenariats entre les entreprises, les universités, les collectivités locales, les administrations opérationnelles" (DATAR, 1993).

Le "partenariat corporatiste de base privée" concerne la mise en place de structures incitatives dont le but est la promotion voire l'aide au financement en matière de création d'entreprises ou de mise en forme de synergies propres au développement entrepreneurial (sociétés de développement ou de promotion diverses reposant par exemple sur les Chambres de Commerce et d'Industrie).

En milieu urbain nord américain fortement touché par la crise mais aussi par le processus de déqualification des centres villes, ce type de partenariat est omniprésent. L'exemple de la ville de Philadelphie (cité par GAGNON, KLEIN, 1991) paraît probant : les 30 plus grandes entreprises "se sont regroupées pour former le Greater Philadelphia First Corporation afin de contribuer au développement économique de l'agglomération". Associées dans un second temps avec les élus, cette structure est devenue le principal lieu de coopération territoriale en matière de développement avec des résultats significatifs.

Une telle idée est reprise sous forme de proposition dans le cas français (DATAR, 1993) : "il s'agit de susciter, d'aider et d'accompagner la constitution de groupements partenariaux d'entreprises concurrentes, complémentaires et interdépendantes, appartenant à plusieurs secteurs d'activités" afin de générer efficacité et innovation, éléments indispensables pour l'image et le positionnement d'une ville ou d'une région.



La notion de développement territorial ...

“Le partenariat public-communautaire”, que l’on appellera “public-associatif” dans le cas français, qualifie les collaborations s’instituant entre les mouvements associatifs, les pouvoirs locaux voire, dans certains cas, des entreprises. Ce type de partenariat s’applique le plus souvent sur des espaces défavorisés, en crise et met en œuvre des programmes de développement social. Les associations peuvent aller jusqu’à la création d’emplois (dits de proximité par exemple); ces structures subventionnées par les divers échelons de pouvoirs sont gérées par les acteurs locaux et confrontées à des problèmes de développement et de gestion territoriale (GUMUCHIAN, 1991).

Sous ses diverses formes, le partenariat est l’un des aspects essentiels du développement territorial : qu’il s’agisse de la production d’images susceptibles de sous-tendre un processus d’identification territoriale; qu’il s’agisse de création d’emplois, de gestion, du social, ou d’implication d’acteurs endogènes et exogènes de nature et de statut différent, le partenariat est une pièce maîtresse dans le processus de territorialisation du social, de l’économique et du culturel.

## 2. Le développement territorial

### 2.1. Un paradigme existentiel

La notion de développement territorial renvoie à un paradigme que l’on peut qualifier “d’existentiel” (CUNHA, 1988) par opposition au paradigme productiviste qui sous-tendrait le développement fonctionnel. Reprenant en cela les propositions d’Antonio CUNHA, on retiendra cinq principes essentiels consubstantiels au développement territorial :

- “le principe géographique de l’équité territoriale” ; cela ne se traduit pas en terme d’homogénéisation de l’espace. Il s’agit plutôt d’une valorisation systématique mais différentielle d’attributs spatiaux spécifiques (les paysages par exemple). Particulièrement en faveur au Québec par exemple, ce principe suppose qu’il n’y ait pas égalité de traitement : “A chances inégales, avantages inégaux” (ALLEFRESDE, 1991) ;
- “le principe sociologique de l’équité sociale” ;
- “le principe économique de la croissance endogène”. Ce troisième point exige quelques précisions : la nécessité d’une croissance endogène ne signifie pas pour autant que seule cette dernière supportera le développement. Néanmoins seront valorisées au maximum les ressources locales appartenant à chacune des sphères du système territorial ;
- le “principe écologique de la préservation de l’écosystème” (cf. § 2.2.) ;
- enfin “le principe politique de l’autonomie territoriale” ; ce dernier principe permet aux acteurs locaux non seulement d’appliquer au mieux les principes

précédents mais surtout d'envisager et de rendre effectifs des processus de recomposition territoriale (cf. § 3).

## 2.2. Le développement durable comme composante essentielle du développement territorial

L'une des composantes fortes d'un réel développement territorial est constitué par la mise en œuvre de la notion de "développement durable" ; sans entrer dans les nuances existant entre développement durable/développement soutenable ou développement viable voire sans aller rechercher le plus ancien "éco-développement", on rappellera que cette expression de développement durable a été popularisée dans le "Rapport BRUNTLAND" (1988), document que l'on doit à la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, formée sur proposition de l'Assemblée générale des Nations Unies en 1983 et présidée par Mme GRO HARLEM BRUNTLAND.

Au-delà des conceptions divergentes attachées à chacune des expressions évoquées, la notion de développement durable peut être admise unanimement comme "un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs". En se situant dans ce cadre volontairement général, trois concepts-clés, étroitement liés, sous-tendent le modèle du "développement durable" (ZUINDEAU, 1993) : l'équité, l'environnement et le temps. Objectif premier, l'équité vaut pour la responsabilité des générations actuelles vis-à-vis des générations futures ; mais elle vaut aussi pour les générations présentes elles-mêmes puisque, d'aucune manière, il ne s'agit de renoncer à satisfaire les besoins présents (emploi, alimentation, énergie, eau, salubrité...).

L'environnement, deuxième élément-clé, donne lieu à des conceptions fort différentes : "conception économique" ou "vision écologiste" se situent aux deux extrêmes ; à une vision anthropocentrée de la nature s'oppose une vision écocentrée.

Enfin, le temps occupe une place essentielle dans le modèle du développement durable. "Les intérêts des générations futures étant posés égaux aux nôtres, c'est le principe économique de préférence pour le présent qui, de fait, est contesté. Actualisation et durabilité paraissent s'opposer" (ZUINDEAU, 1993).

Ce "minimum conceptuel" (environnement, équité, futur) admis par tous comme faisant partie intégrante de la notion de développement durable ne supprime pas pour autant la variété des interprétations. Mais en matière de développement territorial on admettra que ces trois éléments-clés se retrouvent inclus dans sa définition même : un développement territorial qui revendique cette appellation se doit de prendre en compte une telle logique de développement durable.

La notion de développement territorial ...

Dès lors, le développement territorial fait sien les principes du développement durable. Selon Bruno Jean (1993), ils sont au nombre de cinq :

- satisfaire les besoins actuels et futurs des populations tout en satisfaisant au mieux aux exigences d'une "stabilité" écologique ;
- privilégier une approche intégrée holistique du développement et renoncer aux visions sectorielles ;
- mettre en œuvre des stratégies variables selon le milieu d'application concerné en tenant compte des conditions écologiques et sociales locales ;
- "le développement durable est autant un processus social qu'un ensemble d'objectifs techniques" (B. Jean, 1993) ; c'est dire que la participation effective aux décisions des divers acteurs est indispensable ;
- le développement durable ne doit pas devenir l'affaire des experts. Aux totalitarismes idéologiques ou politiques ne doit pas se substituer un totalitarisme écologique. Il ne se réalisera que s'il est approprié par les acteurs eux-mêmes.

Ces cinq principes ainsi énoncés, valides pour le développement durable le sont également pour le développement territorial.

### **3. Développement territorial et aménagement du territoire en montagne : vers d'autres logiques spatiales ?**

#### **3.1. La pluralité des espaces montagnards**

L'espace d'altitude est de plus en plus diversifié en terme de développement. Un double processus est en cours : processus de ségrégation spatiale stricto sensu et processus de ségrégation socio-spatiale se combinent pour transformer la montagne en une mosaïque d'entités spatiales de plus en plus mono-fonctionnelles (GUMUCHIAN, 1993). La juxtaposition de ces entités (grandes stations aux portes des Parcs nationaux, péri-urbanisation au cœur des espaces agricoles de moyenne altitude...) multiplie les enjeux et, de fait, les conflits potentiels. C'est sur une telle toile de fond que l'on assiste actuellement à des recompositions territoriales, notamment autour de la question environnementale.

#### **3.2. Des systèmes territoriaux en émergence**

Si le développement territorial ne se décrète pas, il exige des conditions particulières pour sa mise en œuvre et notamment l'existence d'un système territorial et le choix d'une échelle d'application. La question environnementale en montagne telle qu'elle se pose actuellement soulève ces deux types de problèmes. Pour n'en rester qu'au massif alpin, trois types de projets peuvent être évoqués : le projet de

création de deux Parcs Naturels Régionaux (massif de la Chartreuse et massif des Bauges), la mise en place progressive de l'Espace transfrontalier Mont-Blanc (Italie, Suisse, France), le projet en cours de négociation d'une Convention sur la Protection des Alpes (concernant les sept pays de l'Arc alpin ainsi que l'Union Européenne). Autour de la thématique "environnement, protection, gestion" présente dans ces exemples, différents processus paraissent à l'œuvre et ce quelque soit l'échelle considérée :

- le nécessaire dépassement des divisions administratives et politiques (communales, départementales, régionales, nationales) en terme d'appréhension et de gestion de l'environnement ;
- plus essentiel, paraît être le processus de recomposition territoriale en œuvre. Des identités territoriales se reconstituent voire se créent comme dans le cas du massif de la Chartreuse qui n'a jamais correspondu à une territorialité forte ou dans celui de l'Arc Alpin qui n'a jamais constitué une entité homogène ;
- l'émergence de ces identités territoriales à l'occasion d'interrogations environnementales suffira t-elle à la création de systèmes territoriaux ? Ces systèmes seront-ils les lieux privilégiés d'application d'un développement territorial ? Les principes du développement durable sont avancés dans tous les cas. Mais la distance est longue du discours à la pratique ;
- les conditions du succès de chacun des projets dépend largement de la mise en place d'un partenariat multiforme quelqu'en soient par ailleurs les difficultés. A des degrés divers, toutes les composantes d'un développement territorial sont présentes... sans que pour autant l'aspect opérationnel soit garanti !

## Conclusion

La notion de développement territorial et son actuel succès s'inscrivent dans ce que l'on peut nommer un "questionnement territorialisé", particulièrement pertinent si l'on s'interroge sur la relation Environnement, Aménagement du territoire (GODARD, HUBERT, HUMBERT, 1992). Encore faut-il s'accorder sur le sens de cette notion. L'existence d'un système territorial où les notions d'identité et de partenariat entre acteurs sont fortement valorisées ; l'affirmation d'un paradigme existentiel ainsi que la mise en œuvre des principes du développement durable sont autant de conditions nécessaires à la réalisation d'un développement territorial digne de cette appellation. Autant reconnaître que le stade de l'expérimentation, en ce domaine, demeure d'actualité !

## Références bibliographiques

- ALLEFRESDE M., AGUETTANT D., 1991 - *L'avenir de l'emploi dans les zones rurales fragiles. Enoncé de propositions*, Paris, La Documentation Française, 123 p.
- BARATHIEU S., DAVID J., DURAND M.-G., FOURNÉY M.-C., GUÉRIN J.-P., 1994 - *Villes alpines en réseau. Le sillon alpin*, Grenoble, IGA-LAMA, rapport DATAR, 156 p.
- BERNARDY (DE) M., BOISGONTIER P., GOYE G., 1992 - Développer un projet de territoire, dans *Du global au local, vers une économie de projets, POUR*, n° 135
- CUNHA A., 1988 - *Systèmes et territoire : valeurs, concepts et indicateurs pour un autre développement*, Paris, *l'Espace Géographique*, n° 3, 181-198
- DEBARBIEUX B., 1988 - *Territoires de haute montagne : recherches sur les processus de territorialisation et d'appropriation sociale de l'espace de haute montagne dans les Alpes du Nord*, Grenoble, thèse, IGA, 495 p.
- GODARD O., HUBERT B., HUMBERT G., 1992 - in *Entre nature et société, les passeurs de frontières*, Paris, Editions du CNRS
- GUMUCHIAN H., 1991 - Territorialité, partenariat et autre développement : les espaces à faible densité en situation périphérique, Québec, *Cahiers de Géographie de Québec*, vol. 35, n° 95, sept. 1991, 333-347
- GUMUCHIAN H., 1991 - *Représentations et aménagement du territoire*, Paris, Economica, Anthropos, 140 p.
- GUMUCHIAN H., 1993 - Vers une montagne plurielle ?, Grenoble, *Dossiers de la Revue de Géographie Alpine "Environnements et aménagements montagnards"*, n° 11, pp. 193-196
- LACOUR C., 1985 - De l'aménagement du territoire au développement des territoires. Essai de théorisation sur une notion vague : le territoire, in *Région et aménagement du territoire*, Bordeaux, Ed. Bière, 101-126
- LE BERRE M., 1992 - Territoires, pp. 618-638, dans *Encyclopédie de Géographie*, Paris Economica, 1132 p.
- JEAN B., 1993 - La prise en compte de l'environnement dans le développement : la stratégie du développement durable dans les régions rurales du Québec, Tours, Colloque de l'ASRDLF, 30-31 août et 1er septembre 1993, "*Aménagement et environnement*"
- LUSSAULT M., 1992 - *Images de la ville et politique urbaine*, Tours, Maison des Sciences de la ville
- Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, 1993 — *Débat national pour l'aménagement du territoire*. Document introductif, Paris, DATAR, La Documentation française, 124 p.
- PIGNARD-MARTHOD N., 1994 - *La fragilité des espaces ruraux. Représentations, méthodes d'approche*, Grenoble, thèse, IGA, 254 p. + annexes
- THIREAU V., 1993 - *Les nouvelles dynamiques spatiales. A la redécouverte des territoires*, L'Harmattan, coll. Logiques Economiques, 342 p.
- WEAVER C., 1983 - Le développement par la base : vers une doctrine du développement territorial, in *Le développement décentralisé*, Bernard Planque Ed., LITEC, 183-184
- ZUINDEAU B., 1993 - La(les) théorie(s) du développement soutenable : quel apport pour l'analyse du développement économique régional, Tours, Colloque de l'ASRDLF, 30-31 août et 1er septembre 1993 "*Aménagement et environnement*"
- 1988 - *Notre avenir à tous*, Commission mondiale sur l'environnement et le développement, Editions du Fleuve, 1ère édition 1988, 2ème édition 1989



# SPECIFICITE MONTAGNE ET DECISION PUBLIQUE

**Philippe HUET**

Ingénieur en chef du GREF

Louis GUMMET, directeur de l'INERM, publiait peu.

Maurice MICHAUD, créateur du SEATM, n'écrivait pas.

A l'époque, ce n'était pas obligatoire !

L'un et l'autre furent de grands ingénieurs de l'Etat, chacun dans leur domaine. Ces domaines s'excluaient alors cordialement l'un l'autre, avec quelques bonnes raisons, l'agriculture de montagne estimait que l'économie touristique en pleine croissance déstructurait la société montagnarde face aux mutations des trente glorieuses qui s'annonçaient, les tenants du tourisme d'altitude jugeaient que l'équilibre agrosylvo-pastoral traditionnel était impropre à assurer l'avenir des montagnards.

Quoi qu'il en fut, les deux hommes furent, chacun à leur façon des "décideurs publics montagnards".

C'était la période où l'Etat avait un rôle d'initiateur, de moteur, d'orienteur des choix économiques, rôle à la fois exaltant et redoutable que nous avons connu dans les débuts de nos métiers. Certes, nombre de régions faisaient alors des choix novateurs d'équipement ; l'Etat créant par exemple les Compagnies d'aménagement avec les collectivités. Mais en montagne, ce rôle moteur de la décision politique fut particulièrement visible :

- qu'il s'agît d'adapter les activités traditionnelles en partenariat avec les professionnels. (mise en place de l'ISM et de la loi pastorale)
- qu'il s'agît de reconnaître la valeur exceptionnelle du patrimoine naturel avec la création "étatique" des parcs nationaux.
- qu'il s'agît enfin de créer avec peu de moyens publics et le concours de créateurs et investisseurs montagnards ou non une industrie française des sports d'hiver.

Derrière chaque politique, il est possible de mettre des noms d'ingénieurs de l'Etat, parmi lesquels Louis GUIMET, bien sûr. Selon les cas, ces fortes personnalités s'ignoraient, s'observaient ou s'affrontaient, agissaient beaucoup et coopéraient peu. Ils avaient tous une connaissance "intime" du milieu montagnard où se déroulait l'essentiel de leur parcours professionnel.

Il faut noter par ailleurs à cette époque la discrétion de la recherche "académique".

Après l'Etat-pionnier, la société se complexifiant, revint au premier plan l'Etat-arbitre dans un contexte progressivement décentralisé. Là encore, cette évolution fut très visible en montagne : à l'initiative de l'Etat les intérêts socio-économiques et patrimoniaux furent invités à se mettre autour d'une table de concertation et d'arbitrage dans le cadre de la Directive montagne, puis de la loi montagne.

Ces évolutions, qui ne sont pas achevées furent pour les ingénieurs de l'Etat des remises en cause, ou en tous cas des tâches d'une autre nature où, de joueurs, ils devinrent arbitres, où tout ou moins partie prenante des arbitrages. En montagne, ce furent par exemple les procédures d'Unités Touristiques Nouvelles, où d'après les textes, les Ministères de l'équipement, de l'environnement, de l'agriculture, de l'intérieur, bref l'Etat moins les finances se virent remettre par les acteurs élus et professionnels les clefs du développement et de la protection, ou tout au moins certaines d'entre elles. Clefs d'un royaume aussi fascinant que semé d'embûches, où les décideurs les plus présents ne furent pas toujours ceux que l'on voyait sur la scène. Alibi, garde-corps, ou arbitrages utiles? cette procédure est pérenne. Claude LANVERS en fait plus loin un bilan.

La recherche publique a pu contribuer à forger les outils méthodologiques utiles dans ces arbitrages qui mettent en jeu des intérêts considérables, et par nature interdisciplinaires. Comme souvent à l'exception des outils techniques perfectionnés qu'elle développa - elle ne put qu'ébaucher sans aller (en général) jusqu'à l'opérationnel. "L'appui à la décision publique", champ privilégié de CEMAGREF auquel Louis GUIMET a tout donné, a beaucoup à apporter dans ce domaine.

Ce fut en tout cas une spécificité montagne dans la décision politique de voir l'Etat garder, à la demande du législateur, des prérogatives régaliennes en matière d'aménagement là où les collectivités décentralisées sont maîtresses du jeu.

Une description similaire pourrait être faite à propos des ingénieurs du RTM, qui gèrent un domaine de l'Etat disent le "risque" pour le compte de la société, et de fait l'assument pour une bonne part, parfois au-delà de ce qu'une distribution des rôles plus conforme à la société actuelle le justifierait.

D'autres ici diront le rôle des ingénieurs de la DATAR en montagne.



Bref, la décision publique de l'Etat a toujours été et reste très présente dans le milieu montagnard, tout en changeant de nature. Jusqu'à maintenant, ce fut davantage vrai en France que dans d'autres pays, la légitimité montagnarde ayant dû, pour la reconnaissance s'appuyer chez nous sur une légitimité d'Etat.

Comment, en conclusion, caractériser la décision publique en montagne ? Elle est comme le milieu faite de contrastes très forts :

- tour à tour faite de lents cheminement, de longues observations auxquels succèdent des crises brutales et fréquentes, imposées souvent par les conditions naturelles. Cette alternance de calmes et de crises fréquentes, que l'ingénieur d'Etat continue à résoudre semble bien une caractéristique de travail en montagne.
- une seconde est l'alternance aussi, ou plutôt la combinaison de beaucoup de prudence dans la gestion du milieu, mais aussi d'audace, pour imaginer et relever par exemple le défi des stations d'altitude.
- une troisième pourrait être précisément la double face d'un milieu montagnard à forte identité, peut-être même un peu fermé sur lui-même, et en même temps vivant largement les échanges avec le monde extra montagnard, dans un rapport complexe de complicité et d'affrontement.

L'exercice d'un métier de service public en montagne ne s'oublie pas.



# 30 ANNEES DE POLITIQUE "MONTAGNE" ET DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE EN REGION DE MONTAGNE EN SUISSE

**Charly DARBELLAY**

Directeur

Station de recherche agronomique  
Les Fougères, Conthey, Suisse

**Erwin STUCKI**

Adjoint scientifique

Ecole polytechnique fédérale de Zurich  
Château-d'Oex, Suisse

## **30 années de politique et de recherche "montagne" en Suisse**

L'importance économique, sociale et territoriale de la montagne en Suisse explique la mise en place de mesures originales et économiquement déterminantes pour l'essor des régions alpines. L'article 2 de la loi fédérale sur l'agriculture (1951) mentionne explicitement le traitement spécifique réservé à l'agriculture de montagne :

*Dans l'application de la loi, les conditions difficiles de production et de vie dans les régions de montagne seront prises particulièrement en considération. (Bibl. 1)*

L'instauration en 1959 de contributions aux frais des détenteurs de bétail en zone de montagne constitue une étape importante de la politique agricole en faveur de la montagne. Cependant, une action sectorielle, ciblée sur un secteur économique qui connaît une diminution importante et continue de ses actifs, ne saurait suffire pour promouvoir le développement économique et social en montagne.

*A partir de ses recherches sur le village de Bruson, Jean VALLAT insiste, dès 1964, sur la nécessité d'une approche plus globale et intégrée de la politique "montagne". C'est à partir de ce constat que, devenu professeur d'économie rurale à l'EPFZ en*

1967, il lance une action de longue haleine. Autour de Charly DARBELLAY, assistant du professeur VALLAT, se constitue une équipe qui se préoccupe de la recherche dans les domaines de l'économie, de la sociologie et de l'aménagement rural. C'est ainsi que des instruments de planification et de gestion sont mis au point : enquête socio-économique, analyse et planification des finances communales, etc.

Vers 1970, le développement de la montagne ne préoccupe guère les milieux scientifiques suisses. Quelques instituts universitaires publient des études à caractère monographique. Les perspectives à long terme de l'aménagement du territoire s'élaborent à un niveau essentiellement théorique.

En 1974, les milieux politiques, désireux de réduire les disparités régionales, concrétisent la politique régionale par la mise en place de la loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (LIM). La mise en oeuvre de cette loi donne un essor important à la régionalisation, puisqu'elle concerne 70 % du territoire, un tiers des communes suisses et un quart de la population nationale, structurés en 54 micro-régions.

*L'activité du groupe des chercheurs de l'IER, basée sur le principe de la décentralisation, est coordonnée par le Bureau d'études régionales (BER) implanté à Charrat en Valais. Des contacts s'établissent avec les milieux scientifiques étrangers confrontés aux questions de l'aménagement de la montagne. Le CEMAGREF et plus particulièrement l'INERM constituent des partenaires durables de cette coopération.*

Soucieux de disposer de bases scientifiques pour orienter sa politique en faveur des régions défavorisées, le Conseil fédéral décide la réalisation d'un programme national de recherche (PNR). Consacré aux problèmes régionaux (REGIO), ce PNR se déroule de 1979 à 1985. Il contribue à améliorer le niveau des connaissances scientifiques dans le domaine du développement régional.

En 1979, afin d'étendre le champ des connaissances scientifiques dans le domaine des interactions entre le développement socio-économique et l'écologie des régions de montagne, le Conseil fédéral lance le programme national de recherche Man and Biosphere (MAB). Branché sur un vaste programme de l'UNESCO, le PNR MAB se distingue par son caractère international et interdisciplinaire. Axant les études sur des problèmes concrets, la recherche se concentre sur 4 aires-tests : Grindelwald, Aletsch, Pays-d'Enhaut et Davos. Le programme s'étend sur une période de 6 ans et se termine en 1986.

Les programmes nationaux REGIO et MAB ont donné lieu à une littérature abondante (Bibl. 2, 3, 4, 5). Ces recherches ont débouché sur de nouveaux domaines d'investigation, en particulier sur l'intégration de l'environnement et de la dimension socio-culturelle dans l'aménagement du monde rural.

30 années de politique "montagne" et de recherche...

*Fort de l'expérience acquise dans le cadre du programme de développement et déjà implanté dans la région à travers la gestion du secrétariat régional, le BER est bien préparé pour assumer la direction des travaux de recherche du PNR MAB au Pays-d'Enhaut. Au travers de cette tâche, le BER expérimente concrètement le domaine de l'interdisciplinarité. Il renforce et diversifie ses contacts avec les milieux étrangers (Allemagne, Autriche, France, Italie et Espagne). La valorisation des connaissances et des résultats est favorisée à travers les relations personnelles des scientifiques avec les populations.*

Pour faire front à l'extension des terres en friche, la Confédération verse, dès 1980, des contributions à l'exploitation des terres en pente et pour le bétail alpestre.

En 1983, création de l'Association suisse pour le service aux régions et communes (SEREC). Emanation de collaborateurs anciens et actifs de l'Institut d'économie rurale, SEREC constitue désormais le réseau des animateurs actifs dans le développement rural.

*En 1985, l'Institut d'économie rurale transfère le bureau de Charrat à Château-d'Oex et y installe le Centre d'études rurales, montagnardes et de l'environnement (IER-CERME/EPFZ). Une équipe pluridisciplinaire qui comprendra jusqu'à 6 personnes constitue le point d'appui de ce qui doit devenir un centre de recherche sur la montagne en montagne. La conception et l'action de l'INERM ne sont pas étrangers au choix qui a été fait pour la dénomination du centre. L'IER-CERME enregistre systématiquement les ouvrages relatifs à ses domaines d'action. Ce sera la base du SERVICE DE DOCUMENTATION.*

Le début des années 1990 marque une mutation fondamentale de l'économie et de la politique agraires.

L'adaptation à grande échelle du progrès technique et des prix agricoles garantis contribue largement à déstabiliser les marchés et à grever fortement les comptes de la Confédération. Les problèmes écologiques posés par l'agriculture intensive et l'insertion du commerce agricole dans la réglementation du GENT ont conduit l'Union suisse des paysans (Bibl. 6) d'une part, et les consommateurs (Bibl. 7), d'autre part, à déposer deux initiatives constitutionnelles. Le gouvernement suisse, pour sa part, a engagé une réforme profonde de la politique agricole. Le 7ème rapport sur l'agriculture (Bibl. 8) en témoigne. Cette réforme vise les objectifs suivants :

- axer la production sur la demande;
- la production agricole doit ménager l'environnement;
- la famille paysanne doit être en mesure de réaliser un revenu équitable;
- maintenir des importations raisonnables; une augmentation du taux d'auto-provisionnement n'est plus possible.

La politique du revenu équitable obtenu exclusivement par les prix agricoles fait place à une politique mixte faisant appel à des paiements directs (Bibl. 9, 10). Les prestations de l'agriculture en faveur de l'écologie font l'objet d'une rémunération spécifique.

Le 7ème rapport sur l'agriculture postule explicitement un rapprochement de la politique agricole suisse à la PAC. Vu les moyens comparativement modestes qu'autorise la PAC pour le soutien de l'agriculture de montagne, il faut craindre un relâchement des efforts de la Confédération dans ce domaine (Bibl. 11). De fait, la composante "montagne" reste pour l'heure peu explicitée dans la nouvelle distribution des cartes en matière agricole.

En matière de politique régionale, il faut mentionner l'effort entrepris par la majorité des 54 régions LIM sur la base des nouvelles directives de la Confédération (Bibl. 12). Cependant, le gouvernement a mis en chantier les études en vue de la révision approfondie de sa politique régionale. Vu les succès obtenus dans bien des cas (stabilisation, voire légère croissance de la population dans les régions proches des centres urbains ou touristiques), on peut craindre un relâchement du soutien des pouvoirs publics pour les régions de montagne.

Après une décennie de léthargie face à la thématique des Alpes, la Convention alpine relance l'intérêt de la communauté scientifique suisse et européenne pour la montagne. Les colloques et journées d'étude témoignent de ce regain d'intérêt.

*Après une vacance de plus d'un an, le professeur Bernard LEHMANN succède en 1991 au professeur Jean VALLAT à la tête de la chaire d'économie rurale. Les activités dans le secteur de l'économie régionale se recentrent sur l'agriculture et le milieu rural. Après plus de vingt années de présence continue en montagne, l'Institut d'économie rurale concentre désormais sa présence en Suisse romande sur le site de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne.*

## Considérations finales

La coopération entre chercheurs peut être facilitée ou entravée par les structures. A cet égard, nous témoignons avec reconnaissance du soutien et de l'intérêt que Louis GUIMET a toujours apportés à la coopération franco-suisse. Les successeurs poursuivent cette politique d'ouverture et nous ne pouvons que nous en féliciter. Bien que se heurtant à des limites financières draconiennes, la coopération internationale sur le thème de la montagne a encore énormément de pain sur la planche. La promotion du développement durable des Alpes passe par la vitalité des collectivités locales. Les défis que celle-ci affronte sont de nature européenne.

## Références bibliographiques

- 1 - *Loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne* du 3 octobre 1951 (RS 910.1). OCFIM, Berne.
- 2 - BRUGGER E.A., FREY R.L., 1985 - *Politique régionale en Suisse. Buts, problèmes, expériences, réformes*. Presses polytechniques romandes, Lausanne.
- 3 - BRUGGER E.A., FÜRER C., MESSERLI P., MESSERLI B., 1984 - *Umbruch im Berggebiet*. Verlag Paul Haupt, Bern und Stuttgart.
- 4 - MESSERLI P., 1989 - *Mensch und Natur im alpinen Lebensraum. Risiken, Chancen, Perspektiven*. Verlag Paul Haupt, Bern und Stuttgart.
- 5 - SPRING J.-L., FRACHEBOUD J.-F., DARBELLAY CH., STUCKI E.W., 1986 - *Agriculture montagnarde et environnement naturel : une symbiose à redécouvrir, à recréer et à perpétuer*. Rapport final du PNR "MAB", OFPE, Berne.
- 6 - *Pour une agriculture paysanne compétitive et respectueuse de l'environnement*. Initiative constitutionnelle de l'Union suisse des paysans, 1990.
- 7 - *Paysans et consommateurs - pour une agriculture en accord avec la nature*. Initiative constitutionnelle des consommateurs, 1991.
- 8 - Conseil fédéral, 1992 - *7ème rapport sur l'agriculture*. DFEP, Berne.
- 9 - ANWANDER S., BÜRGI S., CAVEGN G., MEYER L., RIEDER P., SALMINI J., 1990 - *Direktzahlungen an die Berglandwirtschaft, eine Gesetzevaluation*. Verlag der Fachvereine, Zürich.
- 10 - LEHMANN B., POPP H.W., STUCKI E.W., 1992 - *Paiements directs dans les politiques agricole et régionale*. IER-CERME/EPFZ, Château-d'Oex.
- 11 - STUCKI E.W., BADERTSCHER FAWAZ R., BOITHIOT E., HAGER B.W., REDIES T., LEHMANN B., RIEDER P., 1994 - *Programmes et mesures des politiques structurelle, régionale, sociale et environnementale en faveur de l'agriculture et des zones rurales en Suisse et dans la CE*. Institut d'économie rurale, Office fédéral de l'agriculture, Office fédéral des affaires économiques extérieures, Berne (à paraître).
- 12 - DFEP/OFIAMT, 1989 - *Directives concernant le développement des régions de montagne*. DFEP/OFIAMT, Berne.





1

DE L'AGRICULTURE  
EN MONTAGNE  
Qualité et capacité  
d'adaptation



L'agriculture de montagne est riche de nombreux atouts, que ce soit sous forme de multiples facettes expression "de qualité" ou au travers de ses capacités importantes à s'adapter : qualité des ressources utilisées, qualité des pratiques et des systèmes, qualité des produits élaborés, capacité d'adaptation à l'environnement naturel ou socio-économique.

Cette agriculture basée majoritairement sur l'élevage d'herbivores, valorise des ressources herbacées quasi naturelles et d'une très grande richesse en espèces dans le cas des vastes espaces d'alpage, ou fruit de pratiques de fertilisation adaptées aux conditions bioclimatiques des montagnes tempérées dans le cas des prairies de fond de vallée.

Les systèmes d'élevage montagnards sont dans leur très grande majorité des systèmes que l'on peut caractériser d'extensifs ou d'économiques (L. DOBREMEZ). Ils utilisent en effet peu d'intrants, d'où leur intérêt tant sur le plan écologique que sur le plan économique, et les chargements animaux faibles ou moyens qu'ils pratiquent exercent sur le milieu une pression modérée qui participe cependant à l'entretien de vastes espaces. Ils valorisent de plus fréquemment le potentiel génétique de races animales locales adaptées (J. GALLIN MARTEL, P. BONNET). Ces systèmes d'élevage peuvent ainsi apparaître comme des précurseurs de ce que l'on tente de mettre sur pied aujourd'hui au travers de pratiques respectueuses de l'environnement, de systèmes d'exploitation durables.

Grâce à la valeur de ses ressources herbacées et à son savoir-faire, l'agriculture de montagne élabore des produits de grande qualité, en particulier les produits fromagers tels que les fromages d'Appellation d'Origine Contrôlée (J. DIXMERIAS). Elle a ainsi construit une image de qualité fréquemment reprise pour la promotion de produits laitiers : évocation de la flore d'alpage, de paysages de montagne...

Les systèmes d'élevage montagnards ont su s'adapter à des conditions de milieux très variées d'un massif à l'autre, d'une petite région à une autre et cette adaptation s'est traduite par une grande diversité de systèmes.

Pour l'élaboration de cette diversité, A. BLANCHEMAIN parle pour sa part du "trépied conceptuel Race/Terroir/Produit". Ces systèmes témoignent également d'une grande diversité de formes d'adaptation aux nouvelles conditions économiques ou sociales : capacité d'adaptation à l'intérieur du ménage par mixage des activités agricoles et des activités de l'industrie, du tourisme, des services, de l'artisanat ; capacité d'adaptation par mixage de l'usage des ressources et diversification des productions de l'exploitation (productions agricoles, productions forestières, production de paysage et production induite de tourisme vert). Laurent DOBREMEZ, dans son article, développe ces atouts des exploitations agricoles de montagne.

# CONSERVATION DU PATRIMOINE GENETIQUE DES "Races Bovines à très Petits Effectifs" Exemple de la VILLARD-DE-LANS

**Pierre S. BONNET** <sup>1</sup>

Ingénieur I.N.A.P.  
Ingénieur d'Agronomie Tropicale

## **1. La race de Villard-de-Lans : évolution historique et déclin récent**

"La race Bovine du Villard-de-Lans est dauphinoise d'origine. Son berceau est le canton du Villard-de-Lans qui est demeuré, avec le plateau voisin et si semblable du Vercors, le fief de cette race dont l'histoire a connu des fortunes diverses.

A cette haute région, plateau crétacé dominant par plus de 1 000 mètres de falaises abruptes les bas pays, ce bétail doit l'essentiel de sa physionomie : une forte charpente qui a pu se développer sur le fond calcaire des terrains, une individualité préservée des influences extérieures grâce au relief peu favorable aux communications et une aptitude au travail poussée, remarquable surtout chez les femelles dont le travail était inévitable dans cette région de petite propriété. (Le canton comptait en 1954, 540 exploitations pour 2 800 Ha de terres labourables et 2 350 de prairies naturelles). De plus, l'étendue des forêts nécessitait des moyens de tractions nombreux pour le transport des bois.

Dans ces conditions, s'est constituée une race de grande taille, à robe froment et muqueuses rosées, à profil défini par le standard comme "rectiligne ou légèrement concave et à aptitudes mixtes intéressantes pour le travail, la viande et le lait". (Bibl. 4)

---

1- Ingénieur à l'INERM de 1968 à 1977

Le Tableau 1 résume l'aspect quantitatif de l'histoire de la race de Villard-de-Lans (R.V.L.).

Jusqu'à la fin des années 1940, on voit que l'effectif des bovins R.V.L. croît lentement. Et une chute rapide à partir de 1950 : le troupeau de R.V.L. est estimé à 250 têtes en race pure en 1977. Cette quasi disparition d'une race (très prisée autour de son berceau d'origine dans la région de Grenoble, la Chartreuse, le Trièves, la Drôme...) est la conséquence de la modernisation de l'agriculture française après la 2ème guerre mondiale, modernisation qui progresse rapidement dans le berceau de la R.V.L. comme ailleurs en France. Les "paysans" devenus "agriculteurs" doivent s'équiper en matériels divers (tracteurs et engins associés, bâtiments spécialisés etc.). Pour amortir les investissements, il faut des productions faciles à commercialiser. La filière laitière satisfait à ces conditions. Une race existe, de souche montagnarde, excellente productrice, de localisation assez proche. C'est la Pie Rouge Montbéliarde.

**Tableau 1 - Evolution des effectifs de la Race de Villard-de-Lans**

ANNEE	EFFECTIF	OBSERVATIONS
1748	260 bœufs 576 vaches	BLACHE (1931)
1809	98 bœufs 1 603 vaches 200 chèvres 50 taureaux	Lans, Villard-de-Lans et Méaudre
1864	6 000 têtes	Canton de Villard - Commission TISSERANT
1932	6 770 15 000	Canton de Villard - LAFFOND Evaluation de l'effectif total en race pure Canton de Villard et la Chapelle en Vercors - LAFFOND
1944	11 000	Cantons de Villard et la Chapelle - Dr FANJAS (Bibl. n° 6)
1960 1968 1975 1977	6 000 700 300 250	AVON (Bibl. n° 2). Total Vercors race pure " " Estimation

Conservation du patrimoine génétique... Exemple de la Villard-de-Lans

Elle s'impose en quelques années, et son introduction sur le plateau est une réussite complète ; mais elle a causé le déclin de la R.V.L. en se substituant à elle.

Il y eût d'ailleurs des réactions parmi une minorité très active d'éleveurs de R.V.L. Par fidélité à une race appréciée, ou disposant de structures foncières suffisantes pour rentabiliser la production de viande, ceux-ci suscitérent une "alliance" avec la Blonde d'Aquitaine (R.B.A.), race spécialisée dans la production bouchère. Les inséminations par des taureaux R.B.A. (choisis pour avoir un certain potentiel laitier dans leur pedigree) commencèrent en 1969-1970.

La réussite de cette tentative semble se poursuivre tranquillement. Il faut rappeler ici les achats au printemps 1975 dans le canton de Villard, par des éleveurs canadiens, de plusieurs taureaux et génisses croisés R.B.A.\* R.V.L.

En même temps, une évolution de la politique (jugée trop stricte) suivie par les responsables administratifs et techniques de la gestion génétique des races animales en France, aboutit à une révision. Au lieu de laisser disparaître des races à très petit effectif, on pourrait à l'avenir disposer d'une procédure administrative et des moyens en finance et en personnel pour constituer des opérations de conservation génétique (Commission Nationale d'Amélioration Génétique du 18.12.75).

Au début de 1976, des crédits ad hoc sont donc mis en place au Ministère de l'Agriculture. Dès qu'il en est informé, le Directeur de l'INERM suscite l'accord et la participation des responsables de la Direction Départementale de l'Agriculture, de la Chambre d'Agriculture et de leurs services techniques pour un projet qui concerne les éleveurs de race pure V.D.L., volontaires pour tenter le sauvetage de la race.

C'est ainsi que la première opération concrète de conservation génétique de bovins en France concernera la Villard-de-Lans. En avril et en mai 1976 les personnels intéressés (techniciens, responsables, éleveurs, représentants des services centraux etc.) effectuent d'abord des visites d'étables et des réunions sur le plateau et à Grenoble. Au cours de ces échanges, le projet de conservatoire génétique mûrit et se concrétise, à la satisfaction de tous.

A cette occasion, ont été progressivement définis un certain nombre de principes dont le respect conditionne l'efficacité de ces tentatives : il ne suffit pas en effet d'entretenir des îlots animaux en "élevage en semi-liberté". Il est indispensable que ces conservatoires soient basés sur une structure de gestion solide et contractuelle, assurant notamment la pérennité de ces isolats, dans le cadre des conditions d'élevage qui ont, au cours des générations, déterminé leur génotype.

Par ailleurs, il est indispensable que ces isolats soient assez importants, et en tout cas assez structurés, pour être maintenus à l'abri des consanguinités, susceptibles d'en affaiblir la vitalité. Il faut donc que leurs conditions de reproduction y soient

rigoureusement planifiées. Les principales dispositions prises concernant la race Villard-de-Lans sont les suivantes :

- constitution d'un stock de semence congelée, stock permanent de plusieurs milliers de doses, réalisé à partir de trois ou quatre taureaux. Ces derniers doivent satisfaire aux exigences sanitaires imposées aux reproducteurs d'insémination artificielle et de plus, être d'origine non consanguine, sur trois générations au moins (en effet, l'utilisation de taureaux de monte publique est pratiquement impossible, pour des raisons sanitaires et pratiques).
- conservation, par des éleveurs sous contrat, d'îlots de femelles suivies sur le plan sanitaire et soumises à un contrôle périodique de leurs principales caractéristiques. Il n'est pas nécessaire que ces éleveurs possèdent des troupeaux importants ni même que la totalité de leur troupeau soit constituée de sujets Villard-de-Lans : il suffit de quelques têtes.
- les éleveurs s'engagent à conserver ces animaux en état d'entretien normal et à les soumettre à la reproduction selon les indications qui leur sont données par ailleurs, par le maître d'œuvre de l'opération.

Après la mise au point définitive du statut de l'opération, la réalisation sur le terrain débute en 1977.

## 2. Fonctionnement du Conservatoire génétique de la Race Villard-de-Lans. Premiers résultats

C'est l'I.T.E.B. (Institut Technique de l'Élevage Bovin) de l'Isère qui a été désigné comme maître d'œuvre et responsable technique pour la mise en place et la gestion de l'opération. Les informations techniques que nous avons recueillies proviennent des comptes-rendus annuels, communiqués par le Directeur de l'I.T.E.B., et des articles publiés par le responsable sur le terrain de l'opération. (Bibl. 2 et 4)

### 2.1. Le programme de conservation

En 1977, à son début, la population de femelles est estimée à 250 têtes avec seulement 4 mâles en fonctionnement. Depuis 1980, les mâles dont la semence est stockée sont les fils ou petits-fils de ces taureaux et des vaches choisies et "inventoriées" après enquête. La semence est mise à la disposition des éleveurs (On disposerait actuellement de plus de 60 000 doses de semences congelées). Une analyse démographique et génétique (Bibl. 2) permet de dire en 1989 de la R.V.L. : "...Cette race est intacte et se reproduit sans problème particulier. La structure par âge des femelles est stable malgré la faiblesse de ses effectifs, la situation génétique de la



R.V.L. est saine. Le nombre de taureaux disponibles augmente et les coefficients de parenté et consanguinité moyens des femelles restent faibles. Ainsi les objectifs du programme de conservation génétique ont été atteints..."

## 2.2. Evolution de l'effectif d'animaux en race pure R.V.L.

Le Tableau 2 concerne les animaux inscrits au registre de la race, constitué dès 1979, après enquête et accord des éleveurs. Ce tableau rapporte l'évolution des différentes catégories d'animaux distinguées par les techniciens. Il est constitué à partir du tableau résumant la situation de l'effectif de la R.V.L. inventorié et mis à jour chaque année, figurant dans le compte-rendu annuel de l'I.T.E.B. sur la R.V.L. L'évolution du nombre de femelles inventoriées semble de prime abord l'indice le plus expressif pour apprécier l'efficacité de l'opération de sauvetage de la R.V.L. On peut estimer qu'en 1981-1983 l'inventaire du potentiel utilisable est terminé. Suit une diminution passagère jusqu'en 1987-88, et semble-t-il une reprise depuis les années 90. En somme une évolution plutôt satisfaisante.

Tableau 2 - Evolution du nombre de femelles inventoriées

	1979	1981	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Dans élevages au C.L.	50	52	49	23	36	33	25	21	22	25	27	24
Dans élevages hors C.L.	16	88	105	126	100	102	100	105	110	111	117	120
Total femelles inventoriées	76	140	154	149	136	135	125	126	132	136	144	144
Fem. de plus de 2 ans	-	-	-	-	-	-	-	-	-	99	98	99
Fem. nées & conservées	-	15	16	15	19	17	13	16	17	19	25	19
Taureaux de plus d'un an	-	2	4	3	1	1	1	3	4	-	-	-
Taureaux (MN)	-	2	-	2	2	-	3	3	5	6	8	6
Propriétaires	18	32	32	31	26	26	25	30	26	30	32	34
Inséminations (I.A.P)	-	138	-	-	98	-	71	90	66	69	69	46

C.L. : Contrôle Laitier : gratuit pour les éleveurs souscrivant le contrat évoqué plus haut.

I.A.P. : Insémination Artificielle : gratuite id.

La gratuité de ces 2 prestations est la contre partie du contrat. Elle est jugée dérisoire par les éleveurs.

Ce que traduit l'érosion du nombre de femelles sous contrat.

M.N. : Monte Naturelle.

### 2.3. Essai de comparaison entre les élevages du Vercors et ceux des autres implantations

Le Tableau 3 a été construit en séparant l'effectif des femelles inventoriées en deux troupeaux :

- 1 - celui du Vercors (cantons de Villard-de-Lans et la Chapelle en Vercors)
- 2 - celui réunissant tous les autres élevages

On a extrait des rapports I.T.E.B. des années indiquées les informations correspondant aux rubriques du tableau. Cette représentation quoique sommaire découvre une réalité étonnante entre 1979 et 1992.

- un déclin rapide et net du nombre d'éleveurs dans le Vercors. Alors que le même nombre est multiplié par 4,5 ailleurs.
- le troupeau de femelles du Vercors diminue de moitié ; hors Vercors le même troupeau est multiplié par 9.

Tableau 3 - Comparaison entre le Vercors et la Zone hors Vercors

	1979	1981	1988	1992
Nombre d'élevages présents dans le Vercors	12	18	10	8
Nombre d'élevages présents hors du Vercors	6	13	18	27
Nombre de femelles présentes dans de Vercors	63	112	61	32
Nombre de femelles présentes hors de Vercors	13	25	72	117
Animaux sous contrat	50	53	21	24
Total femelles enregistrées	76	137	133	149

On peut être surpris par cet aspect d'une réalité déjà évoqué et redouté (Bibl. 2). Le noyau d'éleveurs du Vercors est à l'origine de la création du conservatoire génétique de la R.V.L. et des lignées de femelles inventoriées et de mâles rescapés. Il a joué un rôle important de naisseur pour alimenter la diffusion de la R.V.L hors Vercors. Une disparition éventuelle de ce groupe d'élevages semblerait de mauvais augure, de même qu'une dérive apparaissant, pour la production de viande, par absorption de la R.V.L. dans la Blonde d'Aquitaine, et par des inséminations de taureaux R.B.A.

Actuellement, quelques éleveurs de R.V.L. contactés à titre amical, confirment que ces craintes ne sont pas vaines.

On doit aussi rappeler que "...pour les animaux, l'expérience montre que les programmes de conservation (génétique) in situ ne se pérennisent que si une valorisation économique de la race conservée est possible..."(Bibl. 1 p. 31). On note d'ailleurs dans les rapports techniques I.T.E.B. l'évocation d'une dynamique de "relance" qui pourrait relayer l'objectif statique déjà atteint du conservatoire génétique. Il appartient aux "Pères Fondateurs" et aux gestionnaires du conservatoire d'évaluer la situation actuelle et de proposer les mesures souhaitables. Par exemple, un programme visant à réintégrer la R.V.L. dans le développement normal de l'élevage bovin en zones difficiles. On a déjà souligné (cf. Tableau II) la regrettable diminution des élevages sous contrat (il en resterait un seul en 1994). Cette évolution pourrait être corrigée, par une "contrepartie" assez substantielle aux servitudes du contrat, pour tenter de "fidéliser" les éleveurs.

Pourquoi ne pas essayer d'étoffer l'enveloppe financière d'un éventuel programme en sollicitant la Région Rhône-Alpes : Midi-Pyrénées a une politique des ressources génétiques que cette région finance bien sûr.

Enfin, on est en droit de penser que la race du Villard-de-Lans a mieux à faire dans le milieu alpin que d'être condamnée à participer à la distraction des touristes du Parc du Vercors, dans des troupes musée "façon aurochs".

## Références bibliographiques

- 1 - BRABAUT P, et VERRIER E., 1993 - *La conservation des ressources génétiques des espèces domestiques* A.O.M.E - ENGREF.
- 2 - AVON L., VU TIEN KHANG J., 1989 - Gestion génétique des populations : le cas de la race bovine de Villard-de-lans. Colloque de Paris. *La gestion des ressources génétiques des espèces animales domestiques*.
- 3 - Archives de l'INERM -Grenoble, 1977.
- 4 - GUIMET L., 1954 - L'évolution de la race bovine du Villard-de-Lans, *Congrès F.F.E.A.*, 5 p.
- 5 - AVON L., 1980 - Race à très petits effectifs : la Villard-de-Lans, *Compte-rendu I.T.E.B.* n°1026 - 9 p.
- 6 - FANJAS - CLARET R., 1976 - *L'élevage bovin en Vercors. La race de Villard-de-Lans*. Thèse Ecole Vétérinaire de Lyon, 80 p.
- 7 - Ethnozootecnie n° spécial 1975 : *Races domestiques en péril*, C.R. journée d'études 24/11/74. E.N.S.V. Alfort 1975 - 103 p.



# AMELIORATION GENETIQUE DE L'ELEVAGE

**Jean GALLIN-MARTEL**

Ingénieur Divisionnaire honoraire des Travaux Agricoles  
DDAF de l'Isère

Depuis longtemps les hommes avaient observé la capacité de certains animaux à laisser à leur descendance un héritage visible dans les formes ou les couleurs. Se transmettaient aussi des caractères cachés mais appréciables dans la vie quotidienne : agressivité ou douceur, ardeur ou indolence, robustesse ou fragilité. Dans l'utilisation au travail des espèces bovines et équinnes vont se façonner deux modèles différents selon l'espèce qui se résumeront dans le dicton: "bœuf long et cheval court". Ce début d'amélioration génétique des animaux domestiques est empirique mais fait déjà appel à l'observation et au choix. C'est la première tentative de contrôle, par l'homme, du hasard qui préside universellement à la reproduction.

Elève ingénieur à Grignon, Louis GUIMET apprend avec les Lois de MENDEL, les règles selon lesquelles s'effectuent la transmission des caractères dans la multiplication des êtres vivants. Il se familiarise avec les systèmes de sélection basés sur l'enregistrement des filiations et la mesure des performances. Dès son affectation à la Direction des Services Agricoles de l'Isère, il est en mesure de s'attaquer à une tâche urgente : faire progresser le cheptel départemental. Parler du cheminement de ce progrès, c'est exposer son œuvre.

## Grenoble 1951

Le département de l'Isère, comme la Nation toute entière se remet lentement de la guerre. Pour en terminer avec les importations coûteuses de produits alimentaires, un seul mot d'ordre : produire. Toute production possible sous notre climat est encouragée mais l'effort principal porte sur les denrées de première nécessité : blé, pommes de terre, lait et viande. Si déjà 40% de la population est urbanisée, le tissu rural est encore très vivant et l'agriculture est en pleine expansion .

Les exploitations, très nombreuses et de petite taille, disposent d'environ 430.000 ha de S.A.U. dont 203.000 ha de S.T.H. Les terres labourables occupent 202.000 ha dont 85% sont consacrés aux productions fourragères. 12.500 ha de vignes, 10.700 ha de cultures maraîchères, 2.500 ha de vergers - dont 2.300 en noyers - et 203.000 ha de forêts, complètent la description d'une agriculture dominée par l'élevage. Celui-ci se compose d'un troupeau bovin de 200.000 têtes dont 113.000 vaches laitières, complété de troupeaux caprins - 50.000 chèvres -, ovins - 28.000 brebis -, porcins - 3.500 truies -, et d'un cheptel de traction animale fort de 28.000 chevaux et 10.000 bœufs.

C'est donc avant tout un département laitier mais à faible production : 1.655.000 hl de lait, soit 1.462 litres par lactation. Ce niveau de production, dérisoire eu égard aux productions actuelles, est à comparer au rendement moyen de 14 q de blé à l'hectare obtenu avec les meilleures variétés du moment, soit locales tel Mottin Rouge, soit venues d'ailleurs tel Rietti et Inversable de Bordeaux.

Le troupeau bovin est disparate mais présente cependant autour des plus actifs syndicats d'élevage, des noyaux de population homogène. Le plus important constitue la race Villard de Lans dont le berceau est formé des cinq communes du canton. De robe froment unicolore, à muqueuses claires, elle présente une population régulière dans son type, bien charpentée mais fine, très appréciée pour ses capacités laitières mais aussi - pour son malheur - par la grande faculté d'adaptation des femelles au travail. Elle occupe tous les environs de Grenoble et le Vercors-Drome. Dans le Bas Dauphiné, voisinent de forts noyaux de race Abondance, Montbeliarde et Gessienne (future tachetée de l'Est). Dans toute la zone montagnaise à l'est et au sud, dans les coteaux secs du Bas Dauphiné, la Tarentaise tient solidement le terrain. Enfin, au hasard de l'utilisation des taureaux, il existe de nombreuses vaches issues de croisement. Les vaches de race Pie noire hollandaise sont inconnues. Sur le plan sanitaire la lutte contre la tuberculose bovine commence à peine.

Venant de Gap, Guillaume RAFFIN arrive à la Direction des Services Agricoles de l'Isère. D'apparence tranquille et débonnaire, il est doté d'une énergie et d'une ténacité peu communes. Son équipe est rapidement constituée : HERVIEU à l'enseignement, TIXIER à l'arboriculture et viticulture, LUGGENBUHL aux productions végétales, GUIMET aux productions animales. Si les responsabilités sont bien définies le travail se fait en équipe et chose primordiale, il est interdit de renoncer : l'obstacle sur le chemin du but doit être abordé de face ou contourné, mais toujours franchi.

C'est donc avec l'appui d'une équipe puissante et bien soudée, que GUIMET, associé aux Vétérinaires Inspecteurs, va s'attaquer à l'amélioration génétique d'un troupeau bovin dont on attend beaucoup.

## Les outils utilisés

Les Services Agricoles disposent d'un outil qu'ils contrôlent totalement : la Fédération des syndicats d'élevage de L'Isère. Celle-ci perçoit des aides financières généreuses d'un Département attentif aux besoins de son agriculture. Les éleveurs membres du bureau, sont des hommes de caractère : Robert GENIN, RIBOUD, BILLON, BARBIER, CHAMPON, puis plus tard FABRE, vont apporter à GUIMET tout l'appui nécessaire.

Avec eux, il durcira l'application de la réglementation de la monte publique des taureaux, relancera les concours départementaux d'élevage, organisera en 1958 un Concours Spécial Pie Rouge de grande classe. Avec leur complicité, il créera un deuxième outil de sélection : l'Union des syndicats de contrôles laitiers de l'Isère. Avec eux, il organisera les visites d'élevages de sélection dans les berceaux de race, et les achats de taureaux pour les syndicats. Avec eux, il mettra sur pied les tournées d'inscription aux livres généalogiques.

L'influence de la Fédération des Syndicats d'Elevage sera si marquée qu'elle deviendra près de vingt ans plus tard, et avec l'assentiment de tous, l'Etablissement Départemental d'Elevage.

En face existent deux autres outils : les Fédérations des producteurs de lait du Bassin grenoblois et du Bassin lyonnais, résultant d'un partage d'influence lié aux années de privations. Ce sont des organismes bien structurés qui négocient chaque année, avec les industriels laitiers, le prix d'achat du lait à la ferme. Pour répondre aux besoins toujours croissants de l'industrie laitière, ils poussent à l'augmentation de la production. A Lyon, Joseph CHARVET, Directeur et futur Député, vient de lancer, sous le contrôle de l'Ecole Vétérinaire, deux jeunes gens : son frère André et son ami FAVROT dans l'aventure de l'Insémination Artificielle. A Grenoble, l'animateur se nomme Joseph COLLET : intrépide, infatigable, il dispose de la totale confiance de ses dirigeants. Avec eux, il va créer le G.D.S. et la Coopérative d'Elevage et d'Insémination de Grenoble. Une union est faite avec Lyonnais et Hauts Savoyards pour créer ensemble le Centre de Production des semences de taureaux de Bel Air à Francheville près de Lyon.

Entre GUIMET et COLLET d'abord, puis André CHARVET et FAVROT par la suite, vont s'instaurer des rapports professionnels emprunts d'estime et de confiance mutuelles. Et si GUIMET pilote directement Syndicat d'Elevage et Contrôle Laitier, tous les grands changements d'orientation de l'Insémination Artificielle auront fait l'objet de ses suggestions ou de ses recommandations.

## Les actions directes

### • La réglementation de la monte Publique des taureaux

3.500 taureaux vivant en ferme se partagent les femelles du troupeau bovin départemental. Le progrès dans la sélection commence par eux : la réglementation de la monte publique est le moyen le plus efficace d'agir sur cette population mâle.

Les commissions d'agrément, réactivées, vont se déplacer sur l'ensemble du territoire, depuis les portes de Lyon (Saint-Priest, Chassieu, Genas) jusqu'au Col de Luz la Croix Haute, depuis Roussillon jusqu'à Pontcharra. Elles iront au fond des vallées les plus reculées, et dans les villages les moins accessibles : pas un taureau n'échappera à leur vigilance. Elles examineront les trois taureaux du Syndicat de Saint Laurent de Mure, présentés par les frères MAX, tenanciers, et l'unique taureau des Ablandins ou de Villard Reculas. Elles trouveront sur les places publiques d'Autrans et Méaudre trente taurillons âgés de 12 à 15 mois, de race Villard de Lans où les mâles conservés après l'âge de vingt mois sont rares, tel celui présenté à Villard par POUTEIL-NOBLE devant un cercle admiratif de connaisseurs et de curieux. A Besse en Oisans, sous prétexte d'une place publique trop exigüe, les taureaux sont présentés aux deux extrémités du village selon la sensibilité politique des tenanciers. Mais ceux-ci se retrouvent avec la Commission au café du village, où le Maire offre à boire à tous. Pour examiner le taureau de HUGUES, à la Foire de Mont de Lans, la Commission abandonne la voiture et traverse à pied l'impressionnant couloir rempli à ras bords par les avalanches d'un hiver neigeux. La Commission vérifie de prime abord le respect des conditions sanitaires : taureau sain dans un élevage sain. Si le taureau passe ce premier obstacle, il subit un examen critique : conformation et caractère de race sont mis en évidence. L'examen se termine sur le bulletin d'origine et les références laitières quand elles existent. A la suite d'un bref conciliabule GUIDER annonce publiquement devant Maire et Gendarmes la décision de la Commission, précise le montant des primes de conservation ou d'achat, consigne le tout sur le registre et passe au taureau suivant. Les jeunes taureaux sont bouclés séance tenante. Et tandis que les tenanciers de taureaux médiocres paient au trésorier de la Commission les taxes sur saillies, les propriétaires de bons taureaux reçoivent après déduction des taxes, une somme substantielle. Celui qui paie et ne reçoit rien, s'estime lésé et exhale avec véhémence sa mauvaise humeur. Mais le bon sens paysan reprendra vite le dessus et le conduira soit à l'abandon d'une activité jugée trop contraignante, soit au respect des critères exigés. Cependant, chassée par les progrès de l'insémination artificielle, l'utilisation publique des taureaux va rapidement décliner : à partir de 1966, il ne sera plus utile de réunir la Commission d'agrément. Mais au cours des quinze années précédentes, l'application de la réglementation aura eu pour mérite de généraliser l'utilisation des taureaux de race pure et de créer entre éleveurs et techniciens d'élevage des liens solides.



## • Le contrôle laitier

L'amélioration génétique est le résultat d'une succession de choix entre géniteurs en vue de leur accouplement. Mais pour bien choisir entre les animaux, il est nécessaire de connaître leur niveau de performances. Par le contrôle laitier, ensemble ordonné de mesures quantitatives et qualitatives s'obtient la possibilité d'illustrer par une courbe la lactation, période de production laitière incluse entre deux vêlages. Les courbes de lactations des différentes vaches fournissent le matériel de base de l'amélioration génétique du troupeau laitier.

En 1951, après un essai non suivi d'effet en race Villard de Lans, le contrôle laitier n'existe pas en Isère, alors que dans 60 départements, 58.000 vaches sont contrôlées dans 5.000 étables. Les proches voisins sont en avance : Ain, Jura, Doubs, Haute-Savoie, Hautes Alpes, Ardèche, Loire. RAFFIN qui l'a lancé en Hautes Alpes en fait une priorité. En 1952, il dépêche GUIMET en Valdaine, canton au relief tourmenté entre Lac de Paladru et avant-pays de Chartreuse. Très arrosé l'été, toujours vert, il ne fait qu'une seule culture de vente : le tabac qui occupe plus de main d'œuvre que de surface. Plusieurs fromageries y prospèrent et au chef lieu vient de s'installer une Coopérative Laitière dynamique : c'est un pays où la production laitière est la première source de revenu agricole. Depuis longtemps déjà, le cheptel est marqué de l'influence des taureaux Simmenthal achetés régulièrement en Suisse par les syndicats d'élevage locaux. L'émulation est forte entre les élevages les plus avancés. Dans ce milieu réceptif, Louis GUIMET et Joseph COLLET vont visiter les vingt meilleurs étables, identifier les animaux et persuader les éleveurs. Le fils de l'un d'eux, Albert TRIPIER sera initié à la pesée du lait et à l'enregistrement des résultats, et suivra un stage de formation à GAP. En 1953, en s'appuyant sur l'aide financière du Plan MARSCHALL, le Syndicat de Contrôle Laitier de la Valdaine est créé. Son Président est celui de la Coopérative Laitière, son contrôleur ALBERT TRIPIER, son conseiller et mentor, Louis GUIMET. Il va servir de modèle au reste du département, où GUIMET utilisera pour progresser toutes les bonnes volontés. Dans l'arrondissement de la Tour du Pin on s'organise autour des sociétés d'élevages et des syndicats d'élevage. A Saint Jean de Bournay, et dans le Trièves, les zones témoins servent de tremplin. Le Docteur GIROD, Vétérinaire à Beaurepaire aidé des syndicats d'élevage, fonde le Syndicat du Bas Dauphiné. En Matheysine et Valbonnais, le Syndicat est créé avec l'aide de l'Union laitière muroise. Le dernier syndicat à naître sera celui du Gresivaudan.

Fin 1954, un seul territoire se tient volontairement à l'écart : celui qu'occupe la race Villard de Lans. Le refus obstiné de ses dirigeants va sceller son destin : elle va presque disparaître.

En 1956, le développement a été si rapide que les contrôleurs n'ont plus le temps matériel de tout faire : pesées, analyses, calculs et tracés de courbes de lactation. GUIMET créé une Union entre les sept syndicats de l'Isère et installe à Grenoble, à la

D.S.A. le bureau de l'Union, dont Albert TRIPIER, maintenant éleveur, devient le premier Président. GUIMET actionne tous les leviers de commande. En 1960, 13 agents contrôlent dans 306 exploitations 2.311 vaches, soit le quart des vaches contrôlées en Rhône-Alpes. Le département de l'Isère se rapproche de ses devanciers, l'Ain et la Haute-Savoie qui contrôlent respectivement 2.900 et 2.700 vaches. Mais son effectif contrôlé ne représente encore que le centième de l'effectif national soumis au Contrôle Laitier. 10 ans plus tard l'effectif contrôlé sera de 20.000 vaches dans 1.000 étables. Le Contrôle Laitier de l'Isère sera devenu l'un des partenaires les plus actifs des programmes de testage de taureaux du Centre de production de semences de Bel Air.

## Les participations aux actions d'autrui

Si GUIMET s'est personnellement impliqué dans les destinées de la Fédération des Syndicats d'Elevage et du Contrôle Laitier, il n'a cependant ni les moyens ni surtout l'intention de contrôler les autres organismes engagés dans la sélection du bétail. Mais il saura, aussi souvent que nécessaire leur apporter un concours jugé par tous précieux.

### • Avec les livres généalogiques

Les exigences en matière d'utilisation des taureaux de monte publique, le lancement du Contrôle Laitier conduisent directement aux livres généalogiques. C'est GUIMET qui chaque année préparera les tournées d'inspection des Herd-books Abondance, Montbéliard, Tacheté de l'Est et Tarentais dans le département de l'Isère. Si au Spécial Pie Rouge 1958, les élevages de l'Isère sont surtout des figurants, ils sauront dès 1960 se hisser aux places d'honneur où se tenaient jusqu'alors les seuls élevages des berceaux de race. Plus tard, dans ses fonctions d'Ingénieur Régional d'Elevage, GUIMET deviendra le Conseiller Technique des trois livres généalogiques Pie Rouge et du livre Tarentais, et se dépensera sans compter pour que les plus montagnards, mais aussi les plus fragiles sur le plan économique - Abondance et Tarentais - survivent à la concurrence impitoyable des autres races.

### • Avec les coopératives d'Insémination Artificielle

Après les tâtonnements du début, cette nouvelle technique conquiert chaque année de nouveaux adeptes. La semence vient jusqu'à l'étable alors qu'il fallait précédemment conduire la vache jusqu'au taureau !

Et satisfaction supplémentaire, les jeunes vaches issues d'I.A. sont souvent meilleures laitières que leur mère. Dans ces conditions, et sous la direction d'hommes aussi dynamiques que CHARVET, FAVROT et COLLET, le succès est assuré. D'année en année et jusqu'en 1962, les courbes d'I.A. premières grimpent et les chiffres

d'affaires montent aussi vite. Les Présidents LIMANDAS et MERMIER affichent des mines satisfaites alors que le Contrôle Laitier souffre déjà de pauvreté chronique.

Mais les techniciens sont plus réservés : les retours en chaleur après I.A. première sont de plus en plus fréquents et nécessitent l'intervention du vétérinaire. Les retards de fécondation déséquilibrent l'exploitation des troupeaux laitiers et induisent un manque à gagner chez l'éleveur. L'alimentation de la vache laitière est mise en cause et en particulier les risques de carences en aliments minéraux. L'inséminateur va maintenant, à côté de son stock de semences, disposer de condiments minéraux pour l'approvisionnement des éleveurs.

Mais en parallèle, les techniciens vont apprendre à apporter dans le choix des reproducteurs autant d'importance à la régularité des vêlages - signe de bon fonctionnement de l'appareil reproducteur - qu'aux records de production laitière qui ne font pas à eux seuls, une bonne vache.

Dans le même temps, l'industrie laitière s'inquiète de la baisse constante des taux de matière grasse et du rendement fromager. Le Centre de Bel Air dans ses débuts, a eu la chance de disposer de taureaux Montbéliard très améliorateurs en lait et qu'il a très largement utilisés. Ainsi, le taureau Osiris qui donnait de grandes vaches presque blanches, très profondes et très bonnes laitières. Mais le Contrôle Laitier individuel de ses filles met en évidence des taux de matière grasse compris entre 27 et 31 gr par litre, cependant sans conséquence directe pour la bourse de leur propriétaire puisque le calcul du prix du lait à la ferme prend en compte la richesse moyenne en matière grasse du lait de la tournée de ramassage. Quand ces vaches deviennent trop nombreuses, le taux moyen de la tournée chute. Pour corriger, il ne faut utiliser que les seuls taureaux issus de mères produisant des laits riches. Ces taureaux sont plus rares, donc plus chers. A la grogne des Présidents qui trouvent les achats de taureaux déjà trop nombreux et trop coûteux, il faut opposer pour les convaincre un raisonnement technique solide et une conviction inébranlable qui s'est forgée chez CHARVET et COLLET au fil de discussions passionnantes avec GUIMET. Mais quand les filles de ces nouveaux taureaux entreront en production, les résultats seront peu encourageants par leur irrégularité : certains taureaux laissent des filles meilleures que leur mère, d'autres au plus égales, d'autres moins bonnes. C'est la consternation car certains gros élevages espèrent faire aussi bien en achetant leur propre taureau.

C'est dans un climat tendu que va éclater une guerre de race en Valdaine. Le Centre a proposé jusqu'alors pour les vaches de race Tachetée, des semences de taureaux dont aucun ne s'est révélé améliorateur. Aux éleveurs dont la production plafonne, l'inséminateur propose volontiers des semences de taureaux Montbéliard. Les puristes grognent et n'acceptent que des semences de Baron, magnifique taureau Montbéliard acheté à l'Abbaye d'Oelenberg en Alsace, qui par sa mère possède 1/4 de sang Simmenthal. Il laissera d'ailleurs de bonnes vaches lourdes et laitières.

Pour satisfaire ses adhérents, le Centre se décide à l'achat d'un taureau en Suisse. Coûteux mais choisi avec toutes les précautions d'usage, il sera utilisé largement. Trois ans plus tard, c'est le cauchemar : au fur et à mesure que s'accumulent les vêlages, les filles d'Aelppler - c'est son nom - s'annoncent toutes plus mauvaises laitières les unes que les autres. Certaines n'auront pas assez de lait pour engraisser leur veau. La tempête qui couvait éclate. Le Syndicat d'Élevage de Montferrat dépêche une commission d'achat dans les départements de l'Ain et du Jura et achète un taureau. C'est un brutal retour en arrière. Pendant des mois les deux protagonistes - Coopérative et Syndicat - s'affrontent en discussions aussi violentes que stériles. Quand vèlent les premières filles, le taureau se montre seulement améliorateur très moyen : il y a de nouveau place pour les semences achetées sur les conseils de GUIMET qui a joué le rôle de médiateur, auprès du Centre d'Épinal. Pourtant quelques années plus tard, les élevages Montbéliarde et Abondance vont connaître à leur tour un problème du même genre avec l'utilisation désordonnée de semences Holstein. Et c'est encore GUIMET qui saura proposer une solution dans les programmes raisonnés d'infusion de sang Holstein.

Heureusement, les chercheurs de l'I.N.R.A. ont travaillé et déterminé les règles de testage des taureaux. De même, les techniques de congélation de la semence sont devenues sûres : il devient possible de différer longtemps l'utilisation des semences. On va prélever les semences d'une vague de taurillons du même âge, de façon régulière jusqu'au moment où le stock présente un intérêt commercial suffisant. On inséminera avec la semence de chacun de ces taureaux et dans un temps relativement court, un nombre suffisant de vaches pour obtenir un lot d'environ cent génisses de même âge de façon à les mener au premier vêlage au même âge. Dès les premiers contrôles de production, leurs performances seront comparées à celles de leurs contemporaines. Seules celles qui se sont montrées meilleures que leurs contemporaines permettront l'utilisation des semences de leur père. Les autres semences seront détruites.

Le programme est séduisant car il permet un bien meilleur choix. Cependant nous sommes en 1961, et les courbes de progression des I.A. premières et des chiffres d'affaires des Coopératives d'Inséminations ont une fâcheuse tendance à s'incliner vers l'horizontale. Les budgets prévisionnels de testage donnent le vertige aux responsables qui prévoient une accumulation des dépenses dans l'attente de recettes reportées dans un avenir très incertain, où la concurrence risque d'être impitoyable.

A cette époque, la Commission Nationale d'Amélioration Génétique, dont GUIMET est membre, prépare la Loi de l'Élevage, qui, après adoption, va codifier le fonctionnement des organismes engagés dans la sélection. La loi crée dans chaque département l'Établissement Départemental d'Élevage chargé de la coordination de toutes actions de sélection. La loi regroupe à l'intérieur de chaque Unité de Production de Race les éleveurs sélectionneurs, les utilisateurs, les producteurs de semences. Enfin, chose rare en droit français, la loi accorde le monopole de mise en

place des semences de taureaux à chaque coopérative, à l'intérieur des limites de sa zone géographique d'activité. Il devient alors possible d'investir à risques moindres dans le testage des taureaux qui s'ouvre même aux races à effectifs faibles comme Abondance et Tarentaise.

Si la loi ne résout pas tous les problèmes elle ouvre la voie au travail en commun dans les secteurs clés de l'amélioration génétique : choix des mères à taureaux, accouplements raisonnés, pré-testage des taureaux, calculs d'index. C'est le tournant dans l'élevage. Bien sûr, il faudra beaucoup de sacrifices de la part de leurs diverses composantes, pour l'adoption par les U.P.R.A. d'un mode de travail plus proche de l'esprit que de la lettre de la loi. Cependant les progrès de l'amélioration génétique sont devenus si spectaculaires qu'ils font maintenant oublier quarante années de tâtonnements, d'espoirs et de déceptions, d'efforts persévérants dans la perpétuelle recherche d'une meilleure maîtrise du hasard. Mais en verra-t-on jamais la fin ?



# QUALITE DES PRODUITS DE MONTAGNE

**Jacques DIXMERIAS** <sup>1</sup>  
Chef du Service de l'Agriculture  
DDAF de l'Isère

## Les fondements de la spécificité des produits de montagne

La spécificité des produits agricoles montagnards résultent à la fois des conditions de production et de transformation qui leurs sont propres.

### • Les facteurs climatiques

Les importants écarts entre les températures diurne et nocturne, l'intensité élevée du rayonnement solaire, l'hygrométrie particulière qui prévalent en altitude, influent incontestablement sur la morphologie et la composition tissulaire et chimique des plantes.

C'est ainsi que les caractéristiques bien particulières de l'herbe de montagne, notamment en alpage, ne sont pas sans répercussion sur celles des productions de lait et de viande qui en sont issues.

Il est aussi, par exemple, indéniable que la qualité spécifique des pommes Golden rosées des Hautes-Alpes soit liée aux caractéristiques du climat montagnard des Alpes du Sud.

On peut également relier la réputation traditionnelle des salaisons de montagne aux conditions climatiques qui permettent dans les zones d'altitude de conduire naturellement le séchage progressif qu'exige une salaison de qualité.

---

<sup>1</sup> - A l'INERM de 1973 à 1989, Responsable du secteur "Elevage et études économiques des exploitations agricoles", puis adjoint administratif et financier du Chef de Division.

- **Les races et variétés exploitées traditionnellement en montagne**

Les races animales et variétés végétales qui se sont développées en montagne, en raison de leur adaptation à son milieu, concourent également, pour leur part, à l'originalité des produits qui en sont issus.

On peut citer l'exemple de la Lavande fine de Haute-Provence, et celui des races Tarentaise et Abondance dont les caractéristiques biochimiques du lait expliquent en partie la qualité spécifique d'un fromage comme le Beaufort.

- **Les techniques de production et de transformation adoptées en montagne**

Les techniques traditionnelles de l'agriculture de montagne et de ses ateliers de transformation jouent aussi un rôle, sans doute le plus important, dans l'établissement des caractéristiques propres aux produits de montagne. Ces techniques se distinguent, en général, de celles pratiquées en plaine par leur caractère moins intensif et plus artisanal, conférant aux produits une indéniable originalité.

## **Les voies d'une meilleure valorisation des produits en montagne**

Les grandes lignes d'un programme d'actions en faveur de la valorisation et de la promotion des produits de montagne peuvent se regrouper en cinq propositions que nous nous bornerons ici à rappeler, sans les développer :

- Eviter l'adoption de techniques et de systèmes de production qui risquent de compromettre l'originalité et la qualité des produits.
- Maintenir en montagne un appareil et des techniques de transformation susceptibles de préserver l'originalité de ses produits.
- Développer les ventes liées à la fréquentation touristique de la montagne.
- Développer la collaboration entre producteurs et organismes de recherche, pour mieux connaître et maîtriser les technologies de fabrication des produits montagnards.



- Assurer la protection juridique des produits spécifiques originaires de la montagne en développant les signes de qualité qui leur sont le mieux appropriés : A.O.C., labels, marques collectives, ainsi que les récentes "Appellation d'Origine Protégée" (A.O.P.) et "Indication Géographique Protégée" (I.G.P.).

La loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne avait à ce sujet institué les deux concepts "d'appellation montagne" et de provenance montagne", qui permettaient, pour la première fois, d'apporter une protection juridique aux produits spécifiquement montagnards. L'appellation montagne était destinée à compléter les certifications de qualité telles que les A.O.C. et les labels.

La provenance montagne, qui a connu depuis 1988 un développement beaucoup plus important, devait permettre de garantir non seulement l'origine géographique des produits, mais aussi leur modèle d'élaboration proche des procédés traditionnellement utilisés dans la zone de montagne concernée.

La loi du 3 janvier 1994 a depuis supprimé ces qualificatifs, pour ne protéger que le terme de "montagne", pour les seuls produits bénéficiant d'un label ou d'une certification de conformité. La législation française devait en effet se conformer à la réglementation européenne qui a instauré en 1992 un système communautaire de protection des noms géographiques, comportant deux notions :

- l'Appellation d'Origine Protégée ou A.O.P.,
- l'Indication Géographique Protégée ou I.G.P.

En dehors des A.O.C. qui pourront prétendre à devenir des A.O.P., la protection juridique des produits de montagne devrait passer désormais surtout par la procédure des I.G.P. cumulant une référence géographique avec le terme "montagne".

Les opérateurs qui ont reçu l'autorisation d'utiliser une indication de provenance montagne avant la publication de la loi du 3 janvier 1994 disposent d'un délai de 5 ans pour se mettre en conformité avec les nouvelles dispositions.

La politique en faveur du maintien et du développement de l'agriculture de montagne, comme aimait à le rappeler Louis GUIMET, doit reposer simultanément sur deux axes principaux :

- la compensation des handicaps naturels permanents qu'elle subit : c'est l'objet des indemnités compensatoires comme l'I.S.M. et les diverses aides aux exploitations et à leurs organismes d'assistance technique et de mise en marché ;
- la mobilisation de tous ses atouts disponibles, afin de valoriser toutes les capacités de production et d'accueil; c'est à ce deuxième objectif, ressortissant à une démarche d'autodéveloppement, que l'on peut rattacher les actions de valorisation de la qualité spécifique des produits de montagne.

# ELEVAGE OVIN ET POLITIQUE DE LA MONTAGNE

**Antoine BLANCHEMAIN** <sup>1</sup>  
Ingénieur en Chef du GREF ER

## Une base conceptuelle toujours valable

Homme de la montagne et homme de terrain, Louis GUIMET a su très vite tirer de sa profonde connaissance de l'élevage bovin des Alpes, et plus précisément de l'exemple du "Beaufort" ce qu'on appellerait aujourd'hui un "modèle", fondé sur 3 paramètres indissociablement liés : "Race/Terroir/Produit".

Pour avoir presque partout disparu en élevage ovin, ce triptyque continue, pensons nous, de constituer un cadre de réflexion utile. Si l'on devait en effet dresser le tableau historique complet de l'élevage ovin montagnard français, on verrait que, plus que tout autre spéculation, celui-ci a reproduit le même modèle dans les situations les plus variées. Rappelons seulement les deux exemples les plus connus. Celui des Préalpes du Sud, d'abord où, dès le XVIII<sup>e</sup> siècle, et pour faire face à un besoin impérieux et général de fumier pour des sols calcaires, secs et peu productifs, les populations locales ont créé une étonnante diversité de "races" ou plutôt de petites populations d'ovins exploités en petits troupeaux dimensionnés en fonction de l'exiguïté des structures familiales, dont chacune était remarquablement adaptée à des conditions pédo-climatiques très particulières. Il y a peu que l'on parlait encore des brebis de Sahune, du Champsaur, ou de Savournon.

On pourrait sans excès de langage rapprocher cet exemple de celui des races laitières Manech ou Béarnaise dans les Pyrénées et tout aussi bien celui de l'élevage "ramasse-miettes" du Bassin parisien qui justifia à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle la création de la race "Ile de France" meilleure consommatrice de déchets de céréales et meilleure productrice de viande.

---

<sup>1</sup> - En activité au CTGREF puis au CEMAGREF de 1970 à 1987.

L'auteur remercie Pierre MARTINAND de son appui pour la rédaction de cet article.

Deuxième exemple intéressant, celui du Mérinos d'Arles. Depuis le XI<sup>e</sup> siècle, on exploite de grands troupeaux capables d'exploiter aussi bien les "coussouls" de Crau que les alpages de transhumance et lorsque le produit initial - le broutard - est apparu moins intéressant que la laine, les éleveurs surent en moins d'un siècle adapter leur race (race de Puyricard ou race provençale) en la croisant avec ces béliers "Mérinos", d'où l'appellation, commune aujourd'hui, de "métisse".

## Société, marché et modèle

L'apparition concomitante des marchés urbains, elle-même liée à l'affaiblissement démographique de la montagne française et au développement du chemin de fer (1860) ont porté un coup fatal aux anciennes filières locales, parfaite manifestation d'une agriculture typiquement "paysanne". On a vu, pour rester dans les exemples choisis, l'élevage provençal décliner continûment jusqu'à nos jours, et les "petites races" des Préalpes tenter de s'unifier pour rentrer dans le moule de ce qu'on a appelé l'élevage moderne.

A mesure que le terroir perdait de sa spécificité, sous l'influence des nouvelles techniques de culture et de récolte, et que le marché imposait l'uniformisation du produit (la viande d'agneau), il était assez naturel que l'on cherche à faire évoluer les races - troisième base de l'ensemble - vers un modèle plus ou moins standardisé lui aussi. Celui-ci a été considérablement soutenu et accéléré par la loi sur l'élevage de 1966 qui a créé les moyens (contrôle de performances, intervention des généticiens) d'une transformation systématique et générale de races dont les qualités dominantes étaient la rusticité (aptitude à produire dans des conditions difficiles) et la capacité d'adaptation.

On s'évertue depuis, à faire de toutes les anciennes races de montagne des races à viande dès lors tout au moins qu'elles représentent un effectif suffisant pour mettre en œuvre les moyens d'une sélection génétique et pour qu'existent les conditions sociales d'une organisation des éleveurs.

Parallèlement, le système de production tend à se standardiser lui aussi, aggravant les difficultés de l'élevage montagnard : il est, et il sera toujours plus difficile et plus coûteux de produire de l'agneau de bergerie en montagne (où le climat impose de 3 à 6 mois de stabulation) que de l'agneau d'herbe en plein air !

Le revenu des éleveurs dépend de plus en plus des primes européennes, à la tête de bétail, sans que celles-ci constituent un signal clair, une incitation précise susceptibles d'inspirer un quelconque modèle alternatif.

Quant aux anciennes races de montagne à faible effectif, qui auraient pu disparaître purement et simplement, il est vrai, elles font pour la plupart l'objet d'une politique de conservation comme c'est le cas pour d'autres espèces en voie de disparition.

Qu'on ne voie pas dans cette observation une critique entière et définitive : non seulement personne n'avait mieux à proposer, mais il nous semble aujourd'hui encore que la réflexion sur l'élevage en montagne souffre des mêmes insuffisances, aggravées s'il se peut de certains excès.

On vient de rappeler à grands traits l'intention et les effets de la politique officielle ; il serait injuste de ne pas rappeler qu'elle s'est faite avec l'accord au moins tacite des organisations professionnelles. De ce côté, la réflexion stratégique semble depuis longtemps paralysée, cantonnée qu'elle fut d'abord dans une longue et illusoire protection du marché intérieur et, depuis 1980, dans des combats d'arrière-garde pour maintenir tant bien que mal un revenu minimum qui dépend essentiellement aujourd'hui des aides communautaires à la tête de brebis. Tout permet de penser que la faiblesse fondamentale de cette stratégie réside dans l'extraordinaire diversité des conditions régionales de production, et, par suite d'une certaine divergence des besoins exprimés : il n'y eut jamais rien de commun entre l'élevage du Bassin parisien - aujourd'hui oublié -, l'élevage extensif du Centre-Ouest, et l'élevage des Préalpes.

## Y avait-il une alternative ?

Louis GUIMET fut un des premiers à penser que la politique de l'élevage ovin britannique pouvait être une source de réflexions et d'enseignements pour la France. Faute de temps et de moyens, l'observation qu'il fit - comme ce devait être le cas pour ses successeurs - ne retint que la liaison Race/Produit, ce qu'on résuma dans le terme, trop réducteur, de "structure à double étage", vue sous un angle trop exclusivement génétique sans qu'apparaissent clairement d'une part la très étroite adaptation du potentiel génétique des croisements ou des races à des potentiels fourragères nettement différenciés, et d'autre part les conditions sociales, foncières et économiques d'une division du travail très précise entre ces différents "étages" de production...

Il restait enfin - et surtout - à discerner l'opportunité et la finesse d'une politique de subventions visant autant à consolider un ensemble cohérent et spontané qu'à l'empêcher de se déformer, fût-ce au prix de sévères sanctions (on ignore trop souvent en France la sévérité de la réglementation britannique qui impose ou interdit, en fonction du terroir, l'entretien de telle ou telle race, ou la production de tel ou tel type d'animal). Décrire ce modèle, lointain héritage de la "Querelle des Enclosures" et d'une agriculture non paysanne, fruit longuement mûri du pragmatisme anglais,

c'est évidemment reconnaître qu'il est tout simplement inapplicable dans l'Hexagone. Ne peut-on cependant s'inspirer de cette leçon pour définir une politique de l'élevage en montagne plus soucieuse de développer la force naturelle et historique de cette montagne, je veux dire LA DIVERSITE, plutôt que de la détruire ?

## Innover dans la continuité

Il fut certes un temps où l'aménagement du territoire comme celui des paysages n'était que le sous-produit bienvenu et totalement gratuit d'une activité agricole variée. La diversité des interventions, toutes liées à une technique de production (localisation des cultures, irrigation, lutte contre l'érosion, entretien des pelouses et des bois...) suffisait à fournir le cadre d'un aménagement ayant sa logique et sa cohérence. Ce n'est à l'évidence plus le cas et c'est pourquoi le débat s'enlise : l'activité de production *stricto sensu* fournit désormais un cadre trop réduit pour assurer un entretien suffisant de l'espace, tandis que les trop rares producteurs restants répugnent à se voir chargés d'une fonction (encore bien vague) de "jardiniers de l'espace" qui s'accommode mal d'un travail d'éleveur à plein temps.

Plus que jamais, il apparaît aussi nécessaire que sage d'INNOVER, et de s'intéresser de près aux initiatives locales et spontanées qui se font jour ici ou là.

Si le trépied conceptuel "Race/Terroir/Produit" garde sa valeur opératoire, il faut à l'évidence inverser le raisonnement. Il ne s'agit plus (ici comme ailleurs, ainsi qu'on le voit dans le domaine de l'emploi) de développer la réflexion à partir de la capacité ou des besoins d'un atelier ou d'un système de production mais de le faire à partir des besoins de la Société, et, plus précisément du Marché ; autrement dit, de s'interroger sur le produit. Ce terme, naguère ultime du raisonnement, est devenu premier. Pratiquement, il convient de vendre au citoyen - demandeur illettré mais majoritaire - une "image" propre à satisfaire son besoin de dépaysement, de rêve, de redécouverte de ses racines profondes et anciennes, plutôt qu'une nourriture vulgaire. Quelques initiatives récentes concernant la promotion et la re-création de certains produits laitiers (fromage de Banon) ou lainiers (association A.t.e.l.i.e.r.s.) confirment l'intérêt de modernes filières locales. Le bon sens indique que la diversité même de telles filières et leur complexité, toutes deux issues de notre terreau patrimonial, fourniraient la meilleure des défenses contre la progression d'un modèle de consommation puissant mais pauvre et ennuyeux en raison même de son uniformité. Cela ne suffira pas à entretenir tous les paysages, ni à garantir le maintien d'un tissu social suffisant en montagne ; mais pourquoi l'agriculture devrait-elle être la seule à y pourvoir, alors que jamais autant de besoins nouveaux ne se sont exprimés dans notre société ?

# QUELS ATOUTS POUR LES EXPLOITATIONS AGRICOLES DE MONTAGNE ?

**Laurent DOBREMEZ**

Cemagref Groupement de Grenoble  
Division Etudes Rurales Montagnardes (INERM)

Dans les débats actuels sur la place de la montagne dans la société, et plus particulièrement sur l'agriculture de montagne, il est souvent conseillé d'insister sur ses atouts, actuels ou potentiels, plutôt que sur ses handicaps. Ce fut notamment l'un des messages forts qui est ressorti du colloque "Montagne 2015", organisé par la DATAR, l'ANEM et la FFEM au Salon d'Aménagement de la Montagne (SAM), le 9 avril 1994.

Nous centrerons cet article sur les exploitations agricoles : ce ne sont pas les seuls acteurs de l'agriculture, mais ils jouent un rôle essentiel, étant responsables de l'acte de production et des modes d'utilisation de l'espace agricole et pastoral.

Certes, **les handicaps des exploitations agricoles de montagne sont connus** : fortes contraintes agro-climatiques, difficultés de mécanisation, surcoûts des équipements et des services (DIXMERIAS, 1985), expliquant en grande partie la faible dimension économique de ces exploitations (BAZIN, 1993).

Mais il est sans doute **utile de faire un point sommaire sur les évolutions récentes de ces exploitations**, à partir notamment des enseignements du recensement agricole (RGA) de 1988, et plus particulièrement d'une analyse de la sous-population des agriculteurs de moins de 50 ans, installés entre 1979 et 1988 : ils donnent en effet une certaine représentation des exploitations d'avenir.

**Nous aborderons ensuite certains aspects évoqués parmi les atouts possibles des exploitations de montagne.** Enfin, nous concluons sur **quelques enjeux importants** à venir pour ces exploitations agricoles de montagne.

## Evolutions récentes des exploitations de montagne

Le recensement agricole fait apparaître en montagne une disparition de près de 40 000 exploitations entre 1979 et 1988 (- 22 %), supérieure de deux points au rythme moyen de disparition des exploitations en plaine.

Mais les surfaces agricoles ne reculent pas plus vite que dans le reste du territoire (moins 3 %), les effectifs des bovins sont même en progression et les ovins résistent mieux qu'en plaine. Les jeunes agriculteurs de moins de 35 ans sont même proportionnellement plus nombreux en montagne qu'en plaine (ERNOULT et SANCHIS, 1992).

Le poids des exploitations de montagne dans l'ensemble national (14 % en 1988) n'est pas négligeable dans certains secteurs : vaches laitières (15 %), vaches allaitantes (20 %) et brebis (34 %).

En montagne, les systèmes spécialisés en élevages herbivores sont largement majoritaires : ils regroupent les deux-tiers des exploitations en 1988 (moyenne nationale : 38 %).

Mais l'analyse des situations des agriculteurs âgés de moins de 50 ans en 1988, installés entre 1979 et 1988, montre qu'il existe peu de véritables spécialisations régionales : plus des deux-tiers des petites régions agricoles de montagne présentent en effet une grande diversité de systèmes de production (carte)<sup>1</sup>. Il n'y a donc pas de "vocation" des régions agricoles en matière de systèmes de production, contrairement à la conception qui prévalait lors de la définition et de la délimitation de ces petites régions agricoles par l'INSEE en 1956<sup>2</sup>.

Cette étude confirme aussi qu'il existe toujours un retard de la montagne par rapport à la plaine au plan de la dimension économique des exploitations, même dans cette population des agriculteurs de moins de 50 ans installés dans la décennie 1979-1988 : la marge brute standard est deux fois plus faible en montagne et représente à peine l'équivalent de 12 ha de blé (ERNOULT et al, 1994). Pourtant, il s'agit d'exploitations a priori pérennes (compte tenu de leur âge)...

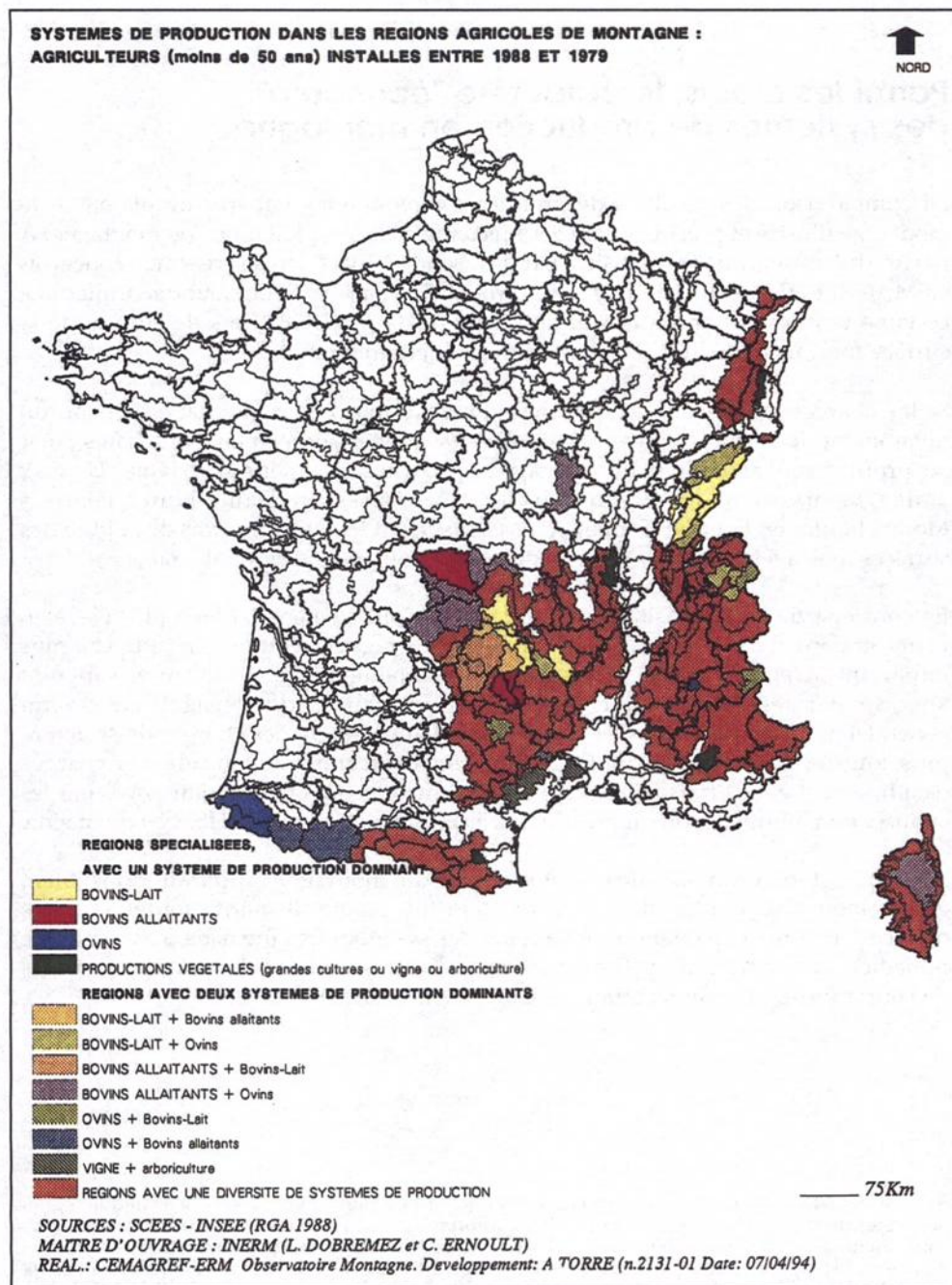
---

1 - Sur cette carte, pour les régions spécialisées avec un seul système de production, l'orientation technico-économique (OTEX) correspondante représente au moins 66 % de l'ensemble des exploitations de la région ; pour les régions avec deux systèmes de production dominants, les deux OTEX regroupent au moins 75 % des exploitations.

2 - En revanche, la "petite région agricole" garde une pertinence globale et rejoint les notions actuelles de "pays", "terroir" ou "territoire"...



Quels atouts pour les exploitations de montagne ?



## Parmi les atouts, le caractère "économe" des systèmes de production en montagne

La comparaison des résultats de groupes d'exploitations laitières de plaine et de montagne illustre et précise le caractère "économe" des exploitations de montagne. A partir des observations fournies par les Sondes RICA et les réseaux concertés CEMAGREF/INRA (BAUD et al, 1993 ; MARSAT et al, 1993), on peut remarquer une certaine uniformisation de la marge bovine finale par UGB (frais de culture de la surface fourragère déduits) entre ces différents échantillons<sup>3</sup>.

Si les charges en aliments concentrés sont plus lourdes en montagne (en raison notamment de la durée d'hivernage), d'autres compensations peuvent parfois jouer au profit des exploitations de montagne : prix du lait supérieur (Savoie, Doubs), bonne valorisation des co-produits (veaux croisés en Haute-Loire, génisses Montbéliardes en Franche-Comté). Mais c'est surtout le poids des frais de culture des surfaces fourragères qui permet le rééquilibrage entre plaine et montagne.

En contrepartie de l'intensification fourragère, le chargement est bien plus élevé en plaine et permet d'entretenir, sur des surfaces fourragères réduites, un troupeau plus important qu'en montagne. Cette dimension supérieure du troupeau et l'appoint apporté par les cultures non fourragères permettent de dégager un revenu généralement supérieur dans les groupes de plaine, malgré des charges de structure plus lourdes (conséquence indirecte de l'intensification qui induit des charges d'équipement et des frais financiers supplémentaires, des charges entraînées par les cultures non fourragères et du prix du foncier) et malgré l'octroi de l'ISM en montagne.

Si le caractère économe des exploitations de montagne apparaît donc bien, globalement, sur le plan de l'intensification fourragère, il mérite toutefois d'être nuancé : certaines exploitations ont adopté des systèmes très intensifs pour tenter de remédier au handicap de petites structures, d'autres utilisent de grandes quantités de concentrés pour l'alimentation de leurs vaches laitières<sup>4</sup>.

---

3 - Résultats de l'année 1991 (ou campagne 1991/92). Les échantillons suivis dans chaque région ne prétendent pas être représentatifs des exploitations laitières de la région concernée. Ils concernent des exploitations plutôt spécialisées et d'une "bonne" dimension économique.

4 - Exemples : "profils" d'exploitations laitières en Haute-Loire avec des chargements de l'ordre de 1,8 UGB/ha SFP et d'autres dépassant 1,5 tonnes de concentrés par vache (DOBREMEZ et al, 1990).

Quels atouts pour les exploitations de montagne ?

## Extensification, gestion intégrée : la montagne en avance ?

Les systèmes extensifs, notamment ovins et bovins allaitants, existent depuis longtemps en montagne : ils subissent les baisses de prix issues de la Réforme de la PAC, mais doivent bénéficier en contrepartie de la compensation nationale de la prime au maintien des élevages extensifs ("prime à l'herbe"). Les seuils retenus pour le chargement minimum peuvent cependant poser des problèmes localement, dans les zones de montagne sèche notamment.

Mais l'extensification s'adresse a priori à des systèmes initialement intensifs, avec une autre logique de fonctionnement, visant à **intégrer les contraintes du milieu**, à jouer sur les régulations possibles du système dans une optique de diversification, de souplesse et de sécurité accrues, tout en poursuivant la recherche d'une amélioration de la productivité du travail (LANDAIS et GILIBERT, 1991).

Cette préoccupation de "développement durable", basée sur la gestion des ressources du milieu "naturel", dans une double perspective de gestion intégrée des contraintes et de prise en compte du long terme, va à l'encontre de la tendance suivie pendant les dernières décennies d'artificialisation croissante du milieu. Elle peut utilement tirer parti du savoir-faire des agriculteurs de montagne, qui pratiquent des modes de gestion différenciés de leurs territoires (HUBERT, 1994).

Il est donc logique que la montagne se trouve bien placée pour la mise en application des **mesures agri-environnement**. Ainsi, 45 % des dossiers nationaux Article 19 (ou 21) et des "opérations locales" régionales concernent la montagne.

Mais le risque potentiel de "dérive" de ces opérations agri-environnement ne peut être négligé notamment en montagne où des exploitants agricoles pourraient percevoir ces opérations comme une simple opportunité pour revaloriser les indemnités compensatoires de handicaps et améliorer ainsi leur revenu. A cet égard, les premiers dossiers Article 19 en montagne étaient peu empreints de préoccupations environnementales : la teinture paysagère donnée aux dossiers pouvait même apparaître dans certains cas comme un simple "habillage" pour des opérations de relance pastorale. Mais, depuis, les objectifs environnementaux se sont affirmés et élargis : la plupart des dossiers "déprise" sont marqués par la volonté de maintenir des espaces ouverts en maîtrisant l'avancée des ligneux en vue de préserver le paysage (cadre de vie et attrait touristique), de lutter contre les risques d'incendies en zone sèche et, de plus en plus souvent, de contribuer à la protection de biotopes rares et fragiles.

Les Ministères de l'Agriculture (DERF) et de l'Environnement (DNP) ont confié au CEMAGREF (INERM, associée à d'autres équipes) une mission d'évaluation de la procédure Article 19 en zones en déprise. Quatre sites ont été sélectionnés pour un suivi pluriannuel : Ariège, Jura, Lozère, Var. Il est encore trop tôt pour établir un bilan de cette mesure, les premiers contrats signés sur le terrain datant de 1992.

Quelques enseignements peuvent cependant être tirés après un premier état des lieux :

- dans ces zones, il existe peu de références, reposant sur des bases scientifiques solides, sur l'impact des pratiques primées sur la dynamique d'évolution des milieux, dont l'hétérogénéité est en outre une source supplémentaire de complexité, car les résultats sont difficilement transposables ;
- les premiers bénéficiaires de ces aides agri-environnement sont surtout des agriculteurs bien insérés dans les circuits locaux du développement agricole et ne sont pas représentatifs de la population des exploitations susceptibles d'être concernées par ces mesures (MALAVIEILLE et al, 1993 ; E. PERRET et al, 1993 ; MATHIEU et al, 1994). Sans doute faut-il nuancer ce jugement : un effet d'entraînement est possible et la "deuxième vague" de contrats lancés récemment, après l'obtention d'une rallonge budgétaire, paraît susceptible d'élargir la gamme des exploitations bénéficiaires de ces mesures ;
- le système de prime à l'hectare induit un risque de transfert d'usage entre parcelles primées et non primées. Cette tendance sera sans doute renforcée avec la Réforme de la PAC qui, en plafonnant les droits à produire, entrave considérablement les adaptations du système de production : comment gérer l'agrandissement par récupération de terres en voie d'enrichissement ou de pare-feux, sans possibilités d'accroître le troupeau, si ce n'est par une sous-utilisation (en tout cas un chargement moindre, dans des milieux où la pression par le pâturage est déjà faible) d'autres parcelles du système d'exploitation ? La mise en place de pratiques plus extensives sur une partie de l'exploitation peut conduire également à rechercher une intensification ailleurs.

Il est donc indispensable d'avoir une approche globale du système d'exploitation et de la diversité des exploitations présentes sur la zone : l'apparente objectivité d'une norme technique (coût d'un débroussaillage, de l'entretien d'un pare-feu, de la reconversion d'une parcelle de maïs ensilage en prairie...) peut-elle être raisonnée indépendamment des systèmes d'exploitation en place<sup>5</sup> ? Le lancement expérimental des Plans de Développement Durable (PDD) est intéressant, car ils prennent en compte cette dimension globale de l'exploitation, en la situant dans son environnement.

---

5 - Dans un registre proche, CANEILL et CAPILLON (1990) montrent que les obstacles à l'épandage des déjections en Maurienne et Tarentaise sont davantage liés aux contraintes internes au fonctionnement des exploitations qu'aux difficultés physiques d'épandage induites par le parcellaire.

Quels atouts pour les exploitations de montagne ?

## La qualité des produits de montagne

Avec 17 fromages en appellation contrôlée sur les 30 fromages AOC de France, la montagne a su depuis longtemps valoriser ses traditions. La qualité des produits ne dépend pas seulement des exploitations agricoles, mais de l'ensemble de la filière (ainsi, dans les fromageries, les qualités différentes des fromages de comté proviennent aussi du savoir-faire du fromager). Mais il est difficile d'identifier, et donc de maîtriser, les facteurs déterminants de la qualité des produits (cf recherches dans le cadre du GIS Alpes du Nord), dont une bonne part ne peut être "objectivée" et repose sur une composante psycho-sociologique.

Or, si les agriculteurs peuvent tirer parti de l'image "montagne" qu'ils ont largement contribué à façonner, celle-ci n'est pas nécessairement synonyme de qualité.

En relatant trois expériences de valorisation de produits ovins des Pyrénées, qui se sont soldées par des échecs mais sont riches d'enseignements, A. GIBON (1992) illustre bien les difficultés de toutes sortes qui peuvent se poser pour valoriser une qualité spécifique montagne et pour mettre en place des circuits courts.

Autre piste proposée fréquemment, les activités agro-touristiques ne concernent encore, d'après le RGA 1988, que 3 % des exploitations de montagne (9 %, tout de même, en zone de haute montagne, pour une moyenne nationale de 1,6 %). Elles sont actuellement surtout le fait d'exploitations ayant déjà une certaine assise économique et de la main-d'œuvre disponible (MALAVIEILLE et TARDIF, 1993).

## Des exploitations insérées dans le développement socio-économique local

Les familles des exploitations agricoles sont depuis longtemps insérées dans la société locale. Ainsi, la **pluriactivité** est un phénomène largement répandu en montagne, même si la nature des activités "extérieures" a changé par rapport au siècle dernier. D'après le RGA 1988, on peut estimer que 40 % des exploitations de montagne sont concernées par la pluriactivité (E. PERRET et al, 1993). Les facettes et les ressorts de cette pluriactivité sont multiples : exigence économique certes, mais aussi aspiration forte, notamment de la part des conjoints.

Marginalisés dans certaines régions au profit d'autres acteurs économiques, les exploitants agricoles doivent (re)devenir des "partenaires" du développement local, incontournables d'ailleurs en matière de gestion de l'espace. Cette notion de

partenariat ne doit pas cependant masquer les conflits éventuels entre les différents acteurs locaux, mais chercher à les identifier pour pouvoir les surmonter <sup>6</sup>.

## Conclusion : quelques enjeux essentiels pour l'avenir

"Le poids de l'agriculture de montagne, très méconnu, se manifeste au travers de son importance économique (quantitative et qualitative), de sa fonction écologique et de sa fonction sociale" (GUIMET, 1985).

Après l'instauration de l'ISM (surnommée la "prime à la vache tondeuse"), la politique agri-environnementale, dont la mise en application a été longtemps retardée en France, confirme ce rôle pluri-fonctionnel des exploitations agricoles en montagne. Mais cette évolution ne sera "durable" que si elle permet la viabilité économique et la reproductibilité des systèmes d'exploitation.

Parmi les enjeux actuels figure donc au premier plan, en raison de son actualité et de ses implications pour l'avenir, la **question de l'attribution et des transferts des "droits à produire"** institués par la PAC. Par des dispositions spécifiques sur l'application des quotas laitiers, le poids de la montagne a été maintenu et même renforcé pour le lait. Pour les élevages allaitants, bovins et ovins, le principe d'une gestion départementale des droits à prime paraît acquis et a priori favorable pour les élevages montagnards, mais il subsiste un risque important de délocalisation de ces références à l'intérieur même des départements au détriment des zones les plus difficiles. Or l'adaptation des systèmes d'élevage passe sans doute par un agrandissement des surfaces et un accroissement progressif des troupeaux. Cette évolution, qui pose des problèmes techniques nouveaux (et soulève aussi des questions en termes de reproductibilité des systèmes), répond également, on l'a vu, aux logiques d'extensification et aux préoccupations environnementales.

Valoriser la **qualité des produits de montagne** est une piste intéressante pour les exploitations de montagne. Elle nécessitera cependant des engagements précis de l'ensemble des acteurs des filières concernées, et ne pourra vraisemblablement pas réussir sans une association forte avec la qualité des espaces, de l'environnement et de l'accueil.

Dans la plupart des cas, les exploitations agricoles devront sans doute combiner différentes activités et ressources, en liaison avec les potentialités des sociétés locales. Elles ont déjà montré, peut-être aussi par force en raison de situations extrêmes, leurs **facultés d'adaptation et d'innovations**. A titre d'illustration, nous mentionnerons les initiatives pour tenter de remédier aux blocages fonciers

---

6 - A titre d'illustration sur les conflits entre acteurs, voir l'article sur le Massif du Montdenier dans les Alpes de Haute Provence (J. PERRET et al, 1993).

Quels atouts pour les exploitations de montagne ?

(Associations Foncières Pastorales, stockage de foncier en fermage à La Chaise-Dieu en Haute-Loire,...), des formules originales de contrats locaux de gestion de l'espace (VERON, 1991) et toutes les formes d'installation "hors normes" qui se développent, et dont certaines sont porteuses d'avenir.

Il nous semble que c'est cette **diversité des "terroirs" et des exploitations agricoles**, qui constitue la richesse et l'atout majeur de l'agriculture de montagne. Elle implique aussi, en contrepartie, une exigence accrue en matière de formation et d'appui aux exploitations, pour tenir compte de leurs logiques de fonctionnement et de leurs capacités d'adaptation différenciées.

## Références bibliographiques

- BAUD G. (dir.), AMON G., BELARD J.F., CAYLA D., GUERINGER A., LABLANQUIE M., 1993/12 - *Etude technico-économique d'exploitations laitières dans diverses régions françaises (Sondes R.I.C.A. - résultats 1991)*, Clermont-Ferrand, CEMAGREF "production et économie agricoles - systèmes d'élevage ruminants", 87 p. + annexes.
- BAZIN G., 1993 - Le soutien des revenus dans les zones de montagne et défavorisées - INRA Station d'Economie et Sociologie Rurales Grignon, *AGRESTE*, Cahiers n° 16, décembre 1993, 15-24.
- CANEILL J., CAPILLON A., 1990 - La destination des déjections animales en montagne : un enjeu pour les relations entre activité agricole et préservation de l'environnement - INA-PG Chaire d'Agronomie Paris, in *Fourrages*, 123, 313-328.
- DIXMÉRIAS J., 1985 - Handicaps et surcoûts de l'activité agricole de montagne : comment mieux les maîtriser ?, Grenoble, CEMAGREF INERM B.T.I. n° 399/401, 211-216.
- DOBREMEZ L., LIENARD G., BARRET M., 1990 - Systèmes de production laitiers en montagne : évolutions récentes et adaptations possibles. Exemple d'exploitations en Haute-Loire - Clermont-Ferrand, CEMAGREF, *Techniques et Economie des Exploitations d'élevage Bovin et Ovin*; Theix, INRA Laboratoire Economie de l'Elevage; Le Puy en Velay, Centre d'Economie Rurale de Haute-Loire CER43 INRA *Prod. Anim.*, 3 (5), 329-345.
- ERNOULT C., DOBREMEZ L., DUPAS L., HUYGHE C., 1994/03 - *Installation des agriculteurs en montagne : diversité des situations régionales ; approche localisée dans trois régions contrastées*, Grenoble, CEMAGREF INERM, 87 p. + annexes.
- ERNOULT C., SANCHIS T., 1992/07 - L'agriculture en montagne. Recensement agricole 1988 - CEMAGREF INERM Grenoble, *AGRESTE*, Etudes n° 17, 49 p.
- GIBON A. (coord.), 1992/05 - *Les produits ovins de montagne peuvent-ils bénéficier d'une valorisation spécifique ? Enseignements de trois opérations dans les Pyrénées Centrales*, Castanet-Tolosan, INRA-URSAD; Toulouse, CNRS-CIMA URA 366; Institut de l'Elevage Labège; Action de Recherche / Développement CEE-Chambre Régionale d'Agriculture Midi-Pyrénées 1983 in "Maintien d'éleveurs et développement de l'élevage dans les Pyrénées Centrales", 146 p.
- GUIMET L., 1985 - La montagne : dimensions - problèmes - évolutions - CEMAGREF Département "Montagnes - Zones défavorisées" Grenoble, B.T.I. n° 399/401, 201-209.
- HUBERT B., 1994 - Pastoralisme et territoire. Modélisation des pratiques d'utilisation - INRA-SAD unité d'écodéveloppement Montfavet, *Cahiers Agricultures*, 3 : 9-22.
- LANDAIS E., GILIBERT J. et coll., 1991/06 - *Recherches sur l'extensification de l'élevage : éléments de réflexion tirés d'une approche systémique* - Versailles-Dijon-Mirecourt, INRA URSAD document de travail, 55 p.
- MALAVIEILLE D., TARDIF P., 1993/03 - *Activités touristiques des ménages agricoles. Situation en 1988 et principales évolutions depuis 1979*, Grenoble, CEMAGREF INERM 46 p. + annexes.

- MALAVIEILLE D., TARDIF P., DOBREMEZ L., 1993/06 - *Suivi des mesures "Article 19" en Ariège : typologie des exploitations agricoles* - Grenoble, CEMAGREF INERM document de travail, 12 p.
- MARSAT J.B., BAUD G., BARRET M., SOUVETON A., ROUSSEL M., LIENARD G., PIZAINÉ M.C., 1993/10 - *Etude économique d'exploitations laitières en moyenne montagne de Haute-Loire. Campagne 1991-1992* - Clermont-Ferrand, CEMAGREF "production et économie agricoles - systèmes d'élevage ruminants"; Le Puy en Velay, Centre d'Économie Rurale de Haute-Loire CER43; Theix, INRA Laboratoire Économie de l'Élevage, 72 p. + annexes.
- MATHIEU P., DOBREMEZ L., BARTHOMEUF P., TARDIF P., 1994/03 - *Typologie des exploitations agricoles en Margeride-est et Mont Lozère : éléments de cadrage pour l'application des mesures agri-environnementales au titre de l'Article 19*, Grenoble, CEMAGREF INERM, document de travail, 12 p.
- PERRET E., CARRERE G., DOBREMEZ L., TARDIF P., 1993/03 - *La pluriactivité des chefs d'exploitation agricole : analyse du Recensement Général de l'Agriculture (1988)* - Grenoble, CEMAGREF INERM, 97 p. + annexes.
- PERRET E., DOBREMEZ L., TARDIF P., 1993/03 - *Suivi Article 19 "Les trois vallées sud du Jura". Etat des lieux : les systèmes d'exploitations agricoles* - Grenoble, CEMAGREF INERM, document de travail, 19 p. + annexes.
- PERRET J., DOBREMEZ L., BOUJU S., 1993 - *Les logiques d'acteurs d'un espace désertifié. Massif du Montdenier (Alpes de Haute Provence, France)* - CEMAGREF INERM Grenoble, *Revue de Géographie Alpine*, n° 3, "Changements environnementaux dans les Alpes Occidentales", 67-81.
- VERON F., 1991/11 - *Formes innovantes de gestion de l'espace en France* - Grenoble, CEMAGREF INERM, étude n° 242, 100 p.



# 2

DES ESPACES MONTAGNARDS  
Aménagements et économie



La zone de montagne française - plus de 20% du territoire national - rend compte de l'existence d'un patrimoine qu'aucun acteur, aucun décideur, aucun usager ne songe aujourd'hui à nier ou à mettre en cause, comme ce fut le cas lors du développement des thèses productivistes du milieu du siècle.

Certes, l'histoire de l'aménagement des espaces correspondants, leurs relations avec l'évolution économique, les variations enfin de la demande exprimée par les sociétés concernées et par la société globale, impriment leurs fluctuations sur celles des différents courants d'actions engagés. Mais la permanence de la réalité montagnarde n'en reste pas moins évidente. Les idées qui architecturent la relation de l'homme avec ce milieu naturel si spécifique constituent un tout en constante élaboration.

On observera en outre que, en posant très tôt la question des modes d'utilisation de l'espace par les activités économiques majeures de la montagne : forêt, agriculture, puis plus tard tourisme ; en posant plus récemment la question de la gestion environnementale et paysagère d'un tel territoire, l'exemplarité de l'expérience montagnarde s'impose dans chacun des domaines évoqué. Elle s'impose d'emblée, quand elle limite son impact au niveau des zones de montagne. Elle a aussi toute son importance quand les problématiques élaborées sont reprises par d'autres catégories territoriales, notamment par la plaine.

C'est cette expérience qu'abordent les auteurs de ce chapitre.

C'est peut-être par le témoignage des forestiers qu'on peut entreprendre sa lecture. Dans des termes qui ne nous sont pas étrangers aujourd'hui, et en revendiquant d'être les premiers gestionnaires de la montagne, premiers législateurs également et précurseurs d'une politique de gestion des risques naturels (RTM), ils font apparaître, au travers de l'histoire d'une longue concurrence forêt-herbe (L. de CRECY), la pertinence d'une approche de la montagne en terme de multiusage.

Le pastoralisme montagnard est héritier direct de cet acquis. Ses développements exemplaires - actions techniques spécifiques (AFP, GP, baux pastoraux...), action de connaissance (nouvelle enquête pastorale) (J. GUET, A. BORNARD) - pourraient suffire à justifier son importance pour le devenir de l'agriculture d'altitude. Mais un autre apport, moins directement perceptible est également souligné par les auteurs. Né d'une convergence de préoccupations d'acteurs de terrain et d'une communauté scientifique spécialisée, il se traduit par des résultats dont la montagne est à la fois l'inspiratrice et le lieu d'expérimentation. Les exemples sont développés : contribution du pastoralisme montagnard à l'agro-écologie (Ph. COZIC), application de la télédétection à la cartographie des pâturages d'altitude (J. BERNARD-BRUNET), création de Services pastoraux pour des actions relevant de l'intérêt général des éleveurs et des espaces d'altitude, (Y. RAFFIN, P. LACHENAL).

Autre étape de la lecture, celle qui aborde la gestion de l'espace montagnard selon une logique patrimoniale. Deux voies sont ouvertes : celle d'une attribution de valeur aux éléments de ce patrimoine, et celle des moyens à mettre en œuvre pour sa gestion. Dans le premier cas la fragilité des assises du raisonnement est dénoncée : la confrontation des fonctions non productives et des fonctions primaires ou productives des espaces cherche en effet encore ses repères (F. VERON). Dans le second, la boîte à outils constituée souvent dans le cadre montagnard, notamment par l'Etat, révèle ses limites en particulier au niveau de la traduction économique de ses applications environnementales et paysagères (B. FISCHESSE). Les interrogations subsistent.

Pas d'interrogations par contre vis à vis des modèles de référence utilisés en économie sectorielle et du développement territorial. Puissante, directe, la critique s'appuie sur l'acquis de l'expérience montagnarde. L'échec du modèle productiviste agricole adapté à une logique de plaine, restitue aujourd'hui sa valeur à la déssectorisation que la montagne expérimentait déjà il y a plus d'une décennie (JC. JAUNEAU). Et le développement économique local montagnard en usant d'une approche intégrée et préoccupée de son adaptation aux milieux continue à anticiper sur les aspirations aux développement durable des économistes contemporains (J. PERRET).

Le lecteur fondera à partir de ces éléments ses propres conclusions. Elles le porteront autant dans le domaine de l'innovation, que dans celui de la gestion des courants dominants. L'une et l'autre sont à la base de la dynamique montagnarde.

# LE DOMAINE PASTORAL MONTAGNARD ESPACE D'EXCEPTION ESPACE D'EXPERIENCES

**Jean GUET** <sup>1</sup>  
**André BORNARD**

Cemagref Groupement de Grenoble  
Division Etudes Rurales Montagnardes (INERM)

Spécifique en lui même et conférant à la Zone de Montagne une part essentielle de sa spécificité, cet immense territoire que nous avons appelé **domaine pastoral**, a certes connu au fil des ans d'importantes modifications dans sa configuration et dans ses usages. Même lorsque localement les troupeaux ont pratiquement disparu ou que parfois d'autres activités s'y sont développées de façon dominante, cette appellation se justifie encore. Il se confirme en effet que le pâturage reste le meilleur moyen d'assurer l'entretien de ces espaces contribuant ainsi à la prévention des risques naturels et des autres problèmes d'environnement qu'on y rencontre.

Espace prestigieux mais difficile s'il en est, le domaine pastoral a été de tout temps le lieu et l'objet d'expériences dont on ne cesse de vérifier le bien fondé et les possibilités d'extension.

## 1. Espace d'exception

Le domaine pastoral montagnard est un territoire exceptionnel à de nombreux titres et notamment par la richesse de ses ressources "naturelles" qui sont de celles des moins marquées par l'influence humaine. Il tire aussi son originalité du rôle qu'il a joué et joue encore dans les activités socio-économiques locales et pour la collectivité dans son ensemble

---

1 - Actuellement en retraite, premier responsable de l'équipe pastorale intégrée en 73 à l'INERM.

## • Un ensemble d'espaces infiniment diversifiés à usage avant tout pastoral

Le pâturage est l'usage premier de ces espaces et souvent, à l'origine, leur principale raison d'exister. C'est aussi cette fonction agricole qui donne identité au domaine pastoral. Pour rappeler ses caractéristiques, on reprendra les différentes définitions que nous en avons donné (GUET, 1985).

Très schématiquement, on a dit que le **domaine pastoral**, est ce qui reste du territoire de la Zone de Montagne lorsqu'on retranche les glaciers, roches nues et autres surfaces non productives, les forêts et les terres cultivées des exploitations agricoles.

Dans une approche plus agronomique, on a défini le domaine pastoral comme la partie du territoire montagnard assurant une production fourragère "spontanée" souvent relativement faible par unité de surface, utilisée (ou utilisable) par pâturage principalement, selon des modes d'exploitation particuliers. Les troupeaux, souvent gardés, y font des séjours prolongés, principalement l'été (estive) sans retour journalier au siège d'exploitation dont ils sont parfois très éloignés ce qui donne lieu à des circuits plus ou moins longs et complexes de transhumance.

Pour détailler un peu plus, on a distingué dans la diversité des situations écologiques, des types d'exploitation et d'usage tant sur le plan historique que dans l'état actuel, trois sous-ensembles de surfaces pastorales :

- **les pâturages d'altitude** sont les plus nettement et traditionnellement différenciés. Selon les massifs, ce sont les alpages, les estives, les montagnes ou les hautes chaumes. Ils se situent principalement dans les étages alpin et subalpin le plus souvent en situation supraforestière. La formation végétale la plus caractéristique qu'on y rencontre est la fameuse pelouse alpine avec toutes ses variantes allant jusqu'aux conditions extrêmes de végétation et même de survie,
- **les pâturages intermédiaires** sont intermédiaires par leur situation géographique en moyenne altitude et par leur place en intersaison dans le calendrier fourrager des exploitations. Ils englobent souvent d'anciennes terres cultivées ou d'anciens prés de fauche abandonnés depuis plus ou moins longtemps et qui peuvent s'embroussailler très rapidement et de façon des plus hétérogène,
- **les parcours** plus bas encore en altitude et en latitude vont jusqu'aux zones à chêne pubescent et même jusqu'aux garrigues dans les régions les plus méditerranéennes. Là, ils peuvent être utilisés pendant presque toute l'année, souvent davantage comme aire d'exercice pour les troupeaux ou par économie de gardiennage, que pour subvenir à l'ensemble des besoins alimentaires. Cela ne va pas sans risques pour la végétation et bien sûr vis-à-vis des problèmes d'érosion auxquels ces milieux sont, eux aussi, très sensibles.

Le domaine pastoral montagnard, espace d'exception...

A des fins plus fonctionnelles, on a introduit deux entités complémentaires : l'unité pastorale et le système pastoral.

- **l'unité pastorale** est l'unité élémentaire agronomique et juridique du domaine pastoral. C'est l'unité d'exploitation correspondant le plus souvent à une unité géographique d'un seul tenant et exploitée par un même troupeau et dont on peut tracer les limites. Certaines unités peuvent être momentanément inexploitées mais conservent néanmoins pendant un certain temps un potentiel pastoral mobilisable sans investissements démesurés,
- la notion de **système pastoral** ajoute la dimension écologique à l'unité pastorale et implique une certaine autonomie d'organisation et de fonctionnement. Elle met l'accent sur l'interdépendance de multiples éléments : climat - sol - végétation - animal - berger et éleveur par leurs pratiques et sur la nécessité d'une approche globale pour comprendre cet ensemble et pour concevoir et mettre en œuvre sa gestion. Cette relative indépendance ne doit pas faire oublier qu'il est aussi élément d'un système écologique et élément d'un système de production, et ce n'est pas la moindre difficulté pour sa connaissance.

Ainsi, le domaine pastoral serait un ensemble d'unités pastorales ou, à un autre niveau, un ensemble de systèmes pastoraux qu'on désigne dans la pratique par le type d'animaux utilisateurs.

- **Le domaine pastoral a su, le plus souvent, s'adapter à de nouveaux usages**

Dotées du meilleur enneigement dans le territoire montagnard, ces immensités aux reliefs des plus variés ont été le terrain d'excellence pour le développement touristique, les sports d'hiver en particulier. Si les implantations, ont été souvent agressives vis-à-vis des milieux et de l'usage pastoral, parfois déjà il est vrai relativement dégradé, un peu de recul permet de retenir les effets positifs. Dans bien des cas, les nouveaux occupants ont favorisé la relance de l'activité pastorale. La présence de troupeau est très rapidement apparu nécessaire pour entretenir les domaines skiables et pour conserver ou d'améliorer la qualité de vie et de séjour dans les stations.

- **Les immenses richesses du domaine pastoral n'en sont pas moins fragiles**

En plus des ressources pastorales et touristiques, "or vert" et "or blanc" de la Zone de Montagne, le domaine pastoral détient d'autres richesses fondamentales pour la collectivité toute entière. C'est l'eau en premier chef, mais ce sont aussi de nombreuses espèces végétales ou animales spécifiques, et des paysages uniques. C'est enfin l'incalculable capital santé qu'il représente et qui doit être à tout prix préservé.

Mais toutes ces richesses, qu'on a dit "naturelles" et "renouvelables" sont là plus qu'ailleurs immensément fragiles. Déjà très dépendantes de conditions géographiques extrêmes, leur production et leur renouvellement sont étroitement liés à l'action de l'homme.

Quasi exclusive pendant des siècles, l'activité pastorale a joué un rôle fondamental dans l'entretien de ces ressources et l'intérêt de son maintien est aujourd'hui unanimement reconnu. Mais pour la plupart, les pratiques traditionnelles ne conviennent plus aux conditions socio-économiques actuelles. Il a fallu adapter et parfois inventer des modes d'exploitation nouveaux. Il faut maintenant gérer les milieux et les usages, **gérer l'espace "en connaissance"**.

## 2. Espace d'expérience

Espace d'exception, le domaine pastoral est aussi et a toujours été un remarquable terrain d'expériences qu'elles soient événements ou interventions exemplaires. Pour chacune des trois grandes étapes de l'histoire du pastoralisme on peut donner quelques exemples choisis pour leurs applications ou leurs extensions particulièrement intéressantes ou parfois aussi pour éviter de les renouveler.

### 2.1. Première étape

De la période la plus lointaine celle qu'on dit "d'équilibre" ou "euphorique" faite de la mieux connaître, on ne donnera que trois images :

- la conquête d'une partie de ces hauts pâturages sur la friche et sur la forêt et les efforts acharnés qu'ont nécessité leur utilisation et leur entretien,
- l'apparition de formules collectives pendant la période estivale là où la configuration des unités pastorale le permettait et lorsque le besoin de réduire la main d'œuvre était des plus pressant,
- le recours à de nombreuses formules de transhumance faisant le lien entre la vallée et les hauts pâturages ou entre la plaine et la montagne lorsque l'élevage local n'était pas ou n'était plus suffisant pour consommer la totalité des ressources fourragères.

Quant aux multiples pratiques pastorales, qui se sont élaborées localement et qui ont si profondément marqués les paysages, il est bon de les connaître, ne serait ce que pour expliquer.



## 2.2. Etape intermédiaire

D'une époque plus critique qu'on peut situer entre le milieu du siècle dernier et le milieu du siècle actuel, avec des différences locales importantes selon les massifs, on rappellera aussi trois faits notoires, entre lesquels les relations de cause à effet ne sont pas obligatoires :

- une phase de sur-exploitation du domaine pastoral attribuée souvent au surnombre des troupeaux principalement ovins et caprins bien que fréquemment les défrichages de taillis ou de forêt à usage domestique ou industriel aient joué un rôle aussi important dans cette "désertification" menaçante,
- l'arrivée et la mise en application de la législation de Restauration des Terrains en Montagne (RTM) a marqué le début d'une prise en charge par la collectivité de la remise en état d'une portion du territoire montagnard correspondant en grande partie au domaine pastoral. On cherchait à réduire ou même à éliminer la fréquentation animale et à rétablir la forêt pour prévenir les risques d'érosion,
- une phase progressive de sous-exploitation qui s'est avérée en maints endroits aussi catastrophique que l'excès inverse. Déjà bien amorcée par un exode rural précoce, elle s'est accélérée par l'accession aux techniques d'intensification conduisant les exploitations à délaisser les surfaces pastorales en commençant par les plus difficiles qui n'étaient d'ailleurs pas toujours celles de plus haute altitude.

De cette époque on retiendra surtout quelques leçons : précarité des équilibres et étroite dépendance des contraintes économiques et sociales, difficulté à gérer un patrimoine en associant intérêt particulier et intérêt général, nécessité parfois d'interventions extérieures lourdes mais nécessité aussi d'une vision globale du problème, nécessité enfin d'agir avant qu'il ne soit trop tard.

## 2.3. Troisième étape

C'est la période récente, celle de la redécouverte et de la réhabilitation du domaine pastoral dont nous gardons, et pour cause, le plus de souvenirs.

A partir du milieu du siècle actuel un regain d'intérêt se manifestait pour le territoire pastoral dont la dégradation portait préjudice au développement des activités touristiques et contribuait à augmenter les risques naturels que ce soient les avalanches ou les glissements de terrain. C'est à cette période aussi qu'apparaisaient les premiers signes, encore localisés mais encourageants d'une reprise de l'activité pastorale sous des formes, pour la plupart, nouvelles et souvent avec la participation d'éleveurs étrangers à la montagne. Au début des années 70, deux événements furent particulièrement déterminants :

- ce fut d'une part le démarrage d'une série d'**actions techniques spécifiques** consécutives à la promulgation de la "**loi pastorale**" du 3 janvier 1972. Cette loi officialisait la reconnaissance et la prise en compte nationale du fait pastoral montagnard et de ses problèmes et donnait les outils originaux et les moyens pour la mise en œuvre d'une véritable politique pastorale,
- ce fut d'autre part dans le même temps le renforcement des **actions de connaissances** du domaine pastoral montagnard.

### • Les actions techniques spécifiques

Soulignons dès à présent, et ce n'est pas là la moindre expérience que ces actions se sont développées grâce à la mise en place d'un réseau de techniciens pastoraux spécialisés. Recrutés dans les départements les plus dynamiques de façon souvent très précaire, rattachés soit à l'administration, soit à la profession agricole, ils ont fait preuve d'efficacité. Des actions techniques spécifiques dont ils ont la charge ou qu'ils ont cherché à promouvoir, on ne citera ici que quelques exemples.

C'est le cas en premier lieu de la mise en œuvre des trois outils créés par la loi pastorale :

- les **Associations Foncières Pastorales**, associations de propriétaires de parcelles contiguës dévolues au pâturage. Elles se sont révélées, malgré certaines difficultés d'implantation un excellent moyen de maîtrise du foncier à l'usage notamment des communes pour pérenniser l'activité pastorale et pour créer des structures d'exploitation pastorale de dimensions intéressantes,
- les **Groupements Pastoraux**, groupement d'éleveurs locaux et d'éleveurs des régions environnantes, pour l'exploitation collective d'une unité pastorale, (notamment une Association Foncière Pastorale) et permettant de recevoir des aides financières des collectivités,
- les **baux pastoraux** qui, reliant propriétaires et utilisateurs, apportent la durabilité nécessaire à une bonne gestion des unités pastorales.

D'autres actions particulièrement innovantes ou prometteuses peuvent être mentionnées un peu dans le désordre :

- la création de "bourses" ou "banques" d'estives pour mettre en relation offre et demande de pâturage,
- la répartition et la programmation des aides aux améliorations pastorales par financement national, régional et parfois départemental. Ces aides réservées en priorité aux entreprises collectives donnent lieu à élaboration de plans de gestion responsabilisant sur le long terme propriétaires fonciers et éleveurs,

Le domaine pastoral montagnard, espace d'exception...

- l'organisation de nouveaux systèmes de complémentarités entre la plaine et la montagne comme par exemple la **transhumance hivernale** des bovins montagnards vers les espaces méditerranéens pour participer à la prévention des risques d'incendies,

Autant d'expériences, inspirées pour la plupart de pratiques traditionnelles qui, se sont montrées très efficaces, même en dehors de la zone de montagne, en particulier dans tout ce qui ressort de la gestion de l'espace et de l'environnement.

#### • Les actions de connaissance

A l'INERM, 1972 a été une année décisive pour l'amélioration de la connaissance du domaine pastoral montagnard. Elle a vu d'une part la réalisation de la première Enquête Pastorale sur l'ensemble des massifs montagneux français, elle a vu aussi le renforcement des activités de recherches appliquées sur les milieux et sur les systèmes pastoraux.

Pour ce qui est de l'**Enquête Pastorale 1972** (BORNARD, MELOT et LAUTRE, 1976), elle a permis d'élaborer les concepts et les premières définitions et de donner réalité au domaine pastoral montagnard. Premier inventaire exhaustif, elle traçait les contours, décrivait et mesurait les espaces et les ressources, posait les problèmes de leur exploitation : elle dressait un état zéro en quelque sorte. Elle donnait l'ampleur des enjeux et fixait les objectifs : 3 millions d'hectares à aménager dont 2 millions d'ha de pâturages d'altitude et 2 milliards d'Unités Fourragères à produire et à exploiter (soit 1/3 des besoins de l'ensemble du cheptel montagnard) (GUET, 1979).

**La mise à jour de l'enquête, en 1983**, a positionné un second point sur la courbe de la "relance pastorale", amorcée dans la plupart des massifs. Citons quelques ordres de grandeur, pour l'ensemble de la ZM. française (MELOT, JOUVION, 1990) :

Surface totale du domaine pastoral : 1 858 000 ha soit 36 % de la SAU montagne.  
 Nombre d'unités pastorales : 9 428.  
 Nombre d'exploitations agricoles utilisant les surfaces pastorales : 29 000 soit 23 % des éleveurs montagnards.

Effectifs des animaux estivés :

- 424 000 bovins	(soit 15 % Zone de Montagne)
- 1 587 000 ovins	(soit 41 % Zone de Montagne)
- 50 000 caprins	(soit 19 % Zone de Montagne)

Pour ce qui est des recherches on n'en soulignera ici que les aspects particuliers et alors, novateurs. Devant le manque de connaissances adaptées à l'extrême variété et complexité des problèmes posés et des milieux concernés, elles se proposaient de donner des bases scientifiques aux nouvelles formes de gestion pastorale montagnarde. A contre courant de la majorité des recherches agronomiques d'alors, on peut rappeler sous forme de déclaration d'intention les options prises dès l'origine.

Dominée par l'ensemble des facteurs "naturels" l'exploitation pastorale aura obligatoirement un caractère extensif :

- plutôt qu'à modifier le milieu, on cherchera à lui adapter l'ensemble de l'appareil et des techniques de production et en particulier l'animal,
- plutôt qu'à intensifier production primaire et secondaire, on cherchera à limiter les coûts surtout en investissements, l'étendue des surfaces palliant leur faible productivité,
- plutôt qu'à concentrer la charge animale sur les parties les meilleures laissant à l'abandon le reste du territoire, on occupera le maximum d'espace,
- ici, plus qu'ailleurs encore, on prendra en compte l'ensemble des problèmes d'environnement, et l'on donnera priorité au long terme car dans ces milieux fragiles, les mauvais compromis sont lourds de conséquence.

Inspirée par ces principes, la gestion pastorale "durable" aura comme objectif d'assurer un **niveau optimum de charge et d'utilisation pastorales** correspondant à chaque niveau de diversité. Cet optimum résulte de la conjugaison d'un optimum écologique assurant au moins la reproduction (sinon l'amélioration) de l'écosystème et de sa production et d'un optimum économique assurant la viabilité du système de production concerné. La viabilité économique à court terme n'est pas toujours évidente. C'est là que prennent entière signification et importance les contributions et les aides des collectivités.

Depuis les deux premières enquêtes pastorales exhaustives de 1972 et 1983 sur la Zone de Montagne française, beaucoup de choses ont changé. On se trouve aujourd'hui devant :

- des perspectives plus incertaines pour certains systèmes d'élevage utilisateurs de surfaces pastorales,
- une extension considérable des espaces potentiellement justiciables d'une gestion de type pastoral,
- la nécessité, enfin reconnue et concrétisée, d'une prise en considération conjointe des contraintes d'environnement et de préservation des patrimoines.

Dans ce contexte qui n'a jamais été aussi favorable, ni par ailleurs aussi critique, il devient nécessaire de disposer de données actualisées et d'élargir les investigations aux préoccupations nouvelles.

### 3. Une nouvelle enquête pastorale

Sollicité par de nombreux utilisateurs, le CEMAGREF de Grenoble élabore à l'heure actuelle le projet d'une nouvelle enquête pastorale nationale. Elle viendrait renouveler les connaissances acquises en 1972 et 1983 pour mesurer l'évolution à travers un questionnaire commun limité. Pour rendre l'enquête plus opérationnelle, une partie du questionnaire serait adaptée aux conditions et aux problématiques spécifiques de chaque massif, sous forme de modules complémentaires.

#### • Les objectifs de la future enquête sont triples :

- le premier est surtout pastoral : appréhender les évolutions des surfaces utilisées ou abandonnées, des cheptels estivés et des équipements pastoraux,
- le second s'ouvre sur les systèmes d'exploitation agricole : aider la réflexion sur la mise en place des diverses mesures agri-environnementales de la Politique Agricole Commune,
- le troisième s'inscrit dans les enjeux de la gestion de l'espace : prendre en compte les nouvelles fonctions environnementales assurées par les espaces pastoraux et l'intérêt des différents acteurs concernés (communes, aménageurs touristiques, chasseurs, protecteurs de la nature...).

#### • Champs d'investigations

Ils pourraient être élargis au-delà de la Zone de Montagne, à la Zone de Piémont et aux Zones sèches.

L'enquête ne se limiterait pas strictement aux pâturages d'altitude mais pourrait s'étendre aux pâturages collectifs exploités ou abandonnés des abords de village, aux friches, aux parcours, aux landes, aux espaces forestiers méditerranéens, et à toutes les zones où le pâturage constitue une solution pour la gestion d'espaces confrontés à la déprise.

#### • Les résultats de l'enquête

Ils devraient être spatialisés, adaptés aux différents intervenants et être rapidement valorisés. On aurait recours à des outils performants tels que les Systèmes d'Informations Géographiques (SIG). A l'attention des divers organismes utilisateurs, ils permettraient par exemple de visualiser les résultats à différentes échelles adaptées à leur niveau d'intervention. Chacun pourrait y intégrer ses propres données pour réaliser des études ou programmes globaux concernant la gestion de l'espace.

La nouvelle enquête pastorale pourrait être conduite conjointement par le SCEES, les Services Départementaux et Régionaux de statistiques Agricoles et par la division Etudes Rurales Montagnards (INERM) du CEMAGREF de Grenoble. A l'heure actuelle, le projet élaboré est accueilli favorablement par les différentes institutions et par les utilisateurs concernés. Bien que certains organismes régionaux se soient manifestés, les financements d'ensemble restent à trouver.

## Conclusion

Fruit des expériences passées et récentes, le pastoralisme montagnard a élaboré des principes de gestion spécifiques qui ont fait leur chemin et qui avec l'avènement des nouvelles conditions économiques (surproduction, Europe, prise de conscience des problèmes d'environnement, etc.) se sont avérés des mieux adaptés à la recherche de solution pour tous les espaces difficiles ou en difficulté.

Dans de nombreux problèmes et projets d'actualité, on retrouve les options prises et les solutions adoptées en pastoralisme montagnard.

On dispose aujourd'hui d'un stock important d'acquis scientifiques et techniques qu'il est certes nécessaire de compléter et d'améliorer. Un gros effort est à faire pour mieux les valoriser et pour mettre à jour la connaissance globale du monde pastoral en perpétuel et rapide évolution. Ces études et ces recherches contribueront ainsi à l'action et la décision pour l'aménagement et la gestion de cet immense territoire dont les enjeux et les intérêts débordent de plus en plus sur les pâturages de haute altitude. Pourrait ainsi démarrer dans de bonnes conditions la **quatrième étape** de l'histoire du pastoralisme montagnard.

## Références bibliographiques

- BORNARD A., MELOT G., LAUTRE A., 1976 - *Enquête pastorale, principaux résultats du recensement des unités pastorales sur la zone de montagne française*. Ed. CEMAGREF-INERM Grenoble, SCEES Paris, 86, 250 p.
- GUET J., 1979 - Le domaine pastoral montagnard français; in "utilisation par les ruminants des pâturages d'altitude et parcours méditerranéens"; éd. INRA Versailles, 21-43.
- GUET J., 1985 - Du nouveau en pastoralisme montagnard. *Bulletin Technique d'Information (BT)*, 399-401, 289-297.
- MELOT G., JOUVION Ph., 1990 - *Recensement des unités pastorales en 1983*. Ed. SCEES Paris, Coll.288, 137 p.

# AGRO-ÉCOLOGIE DES MILIEUX PATURES DE MONTAGNE

**Philippe COZIC**

Directeur de Recherche  
Cemagref Groupement de Grenoble  
Division Etudes Rurales Montagnardes (INERM)

## **Au commencement était la Loi Pastorale...**

C'est en effet à partir de la loi pastorale de 1972 que de nombreuses actions portées par des acteurs différents et complémentaires se sont développées en France pour une relance de l'activité pastorale et le développement des régions d'économie montagnarde.

Citons en premier lieu l'action des services pastoraux de montagne qui, par une forte animation de terrain, ont œuvré avec efficacité au développement de la vie pastorale et à l'entretien de l'espace en alpage, et développent aujourd'hui plus généralement leur activité, sur l'ensemble des espaces de montagne pour lesquels le pastoralisme peut représenter une solution face aux phénomènes d'enfrichement ou de fermeture des paysages. Cette action a porté essentiellement sur la mise en place d'une organisation des éleveurs en groupements pastoraux, sur la résolution des problèmes fonciers au travers de la création d'associations foncières pastorales, mais aussi sur l'application d'améliorations techniques (débroussaillage, équipements pastoraux,...).

En second lieu, il faut retenir l'apport de l'inventaire du domaine pastoral d'altitude (sa répartition, son utilisation) réalisé par le CTGREF et le SCEES avec les enquêtes pastorales de 1972 (GUET J., 1979) et 1983, dont la réactualisation est actuellement envisagée, ainsi que les travaux menés sur les exploitations utilisatrices d'espaces pastoraux montagnards ou méditerranéens, par l'INRA, (GIBON A., 1981), (BALENT G., DURU M., 1984), (OSTY PL., LANDAIS E., 1991), (HUBERT B., 1994) et le CEMAGREF, (MARTINAND P., MILLO A., 1979), (GUET J., LEVAST G., MATHIEU P., 1987).

Enfin, en complément de ces actions, le CEMAGREF a développé depuis vingt ans des recherches sur la connaissance de ces milieux d'altitude, leur identification, leur caractérisation pastorale, leur fonctionnement dans la perspective d'aider les différents acteurs à gérer ces espaces pâturés d'altitude qui, rappelons-le, représentent environ deux millions d'hectares en France.

## Une approche écologique et systémique

Si l'objectif majeur de gestion a été dès le début un objectif pastoral sous-tendu par des acteurs agricoles : éleveurs, bergers, alpagistes, techniciens pastoraux, techniciens agricoles, l'orientation des travaux du Secteur Pastoral de l'INERM a rapidement porté sur une **approche écologique** de ces espaces et de leur utilisation s'appuyant sur une double réalité :

*Les milieux concernés* sont extrêmement diversifiés compte tenu en particulier d'un relief très contrasté (variations importantes d'altitude, de pente, de profondeur de sol, de régime hydrique, d'exposition, de substrat).

Leur flore est très riche et spécifique de l'altitude (enneigement prolongé, période de végétation courte, forts contrastes thermiques jour-nuit, fort rayonnement lumineux), ces espaces très vastes sont composés de mosaïques de végétations complexes aux limites subtiles. Il s'agit d'ensembles de systèmes écologiques en interaction.

Sur ces milieux faiblement anthropisés, l'action de l'homme se traduit dans la plupart des cas essentiellement au travers de celle des troupeaux, et le comportement de l'animal au pâturage est lui-même directement influencé par cette diversité de végétations, de caractéristiques topographiques et par leur agencement spatial.

Il ressort de ces spécificités des espaces pâturés d'altitude la nécessité d'identifier écologiquement ces peuplements, de les caractériser, de connaître leur fonctionnement pour apprécier leur utilisation par des animaux herbivores au pâturage et pour pouvoir, in fine, faire des recommandations de gestion.

Nos travaux se sont ainsi appuyés sur l'identification d'"Ecofaciès" (JOUGLET JP., JACQUIER C., 1976) : unités écologiques de base homogènes vis-à-vis de leur composition en espèces végétales et de leur qualité pastorale exprimée en termes de Valeur Pastorale (DAGET PH., POISSONET J., 1969) (CNRS-CEPE).

*L'objet de nos préoccupations*, "l'utilisation de ces milieux par des animaux herbivores domestiques ou sauvages", nous a amené à privilégier une approche systémique au travers de ce que nous avons appelé "le système pastoral d'altitude" (DUBOST M., 1981) composé de trois éléments majeurs : l'animal - la végétation - l'homme, la traduction spatiale de ces interactions pouvant se situer à trois niveaux : la station - le secteur d'utilisation par l'animal - l'unité pastorale.



C'est dans le cadre de cette approche systémique que se sont réalisés les différents travaux de recherche :

Phyto-écologie (JOUGLET JP., 1992), (BORNARD A., DUBOST M., 1992 a), (JOUGLET JP., DOREE A., 1991), (DOREE A., 1989), (LAMBERTIN M., 1987);

Comportement animal (FAVRE Y., 1979), (DUBOST M., 1981), (RESCHE-RIGON F., 1987), (PAUTHENET Y., 1988); Productivité primaire (BERNARD-BRUNET J., COZIC Ph., 1987), (BRAU-NOGUE C., BASSIGNANA M., BORNARD A., 1994);

Productivité secondaire animale (BORNARD A., COZIC Ph., 1986), (BORNARD A., HALTEL L., 1991), (MATHIEU P., BERNARD-BRUNET C., 1991).

C'est également dans cet esprit que sont réalisées aujourd'hui des recommandations de gestion des unités pastorales d'altitude, des plans de pâturage (COZIC Ph., 1987), (BORNARD A., DUBOST M., 1992 b), prenant en compte l'ensemble des éléments du système. Notons également particulièrement au sujet de l'approche systémique en agro-écologie pastorale, les travaux réalisés par BALENT G. (1987) (INRA-SAD) sur le système pastoral pyrénéen qui font sur le plan fondamental appel à la théorie de la hiérarchie (ALLEN TFH., STARR TB., 1982) (University of Wisconsin USA).

## **Des outils de diagnostic agro-écologique stationnel, une démarche de diagnostic du système pastoral**

Nous disposons ainsi, après vingt années de recherches, d'un référentiel terrain important sur une centaine d'alpages ou d'estives des Alpes, des Pyrénées, des Vosges qui nous a permis, en liaison avec les techniciens des différents massifs, de mettre au point des typologies régionales de végétation à finalité pastorale, à destination des agents du développement, qui constituent un outil de diagnostic agro-écologique au niveau stationnel (ouvrage collectif coordonné par : BORNARD A., 1992), (COZIC Ph., BERNARD-BRUNET C., 1991), (JOUGLET JP., 1994).

Au niveau de l'ensemble de l'unité pastorale et des secteurs d'utilisation par l'animal, ces travaux nous ont permis de mettre au point une démarche de diagnostic du système pastoral d'altitude débouchant sur des recommandations de gestion prenant en compte chacun des éléments fondamentaux de ce système complexe ainsi que les contraintes qui lui sont imposées (COZIC Ph., 1990) :

- le milieu, la végétation, la ressource, leur répartition spatiale; la sensibilité des milieux à l'érosion ou à d'autres dégradations ; la précocité de déneigement des secteurs de l'unité pastorale, la dynamique de croissance de l'herbe et l'évolution de sa valeur nutritive durant les trois ou quatre mois d'estive,

- le comportement spatial et alimentaire des troupeaux domestiques vis-à-vis de la topographie, de la végétation, des obstacles ou points d'attraction, des conditions météorologiques ; selon les cas, le comportement de la faune sauvage ; la capacité des animaux estivés à transformer la production primaire (végétale) en une production secondaire (viande, lait) ; les risques parasitaires,
- les pratiques de gardiennage, les pratiques d'améliorations pastorales, les équipements pastoraux, les objectifs des éleveurs (production, délestage de l'exploitation,...), les risques que peut prendre le système d'alpage par rapport à la variabilité climatique inter-annuelle et ses conséquences en termes de disponibilité de la ressource, les contraintes économiques, les objectifs des gestionnaires d'espaces, les objectifs des autres utilisateurs de ces milieux.

## Les orientations de recherche actuelles

Aujourd'hui, l'accent est plus fortement mis :

- **sur l'analyse de la dynamique de ces milieux en fonction de l'évolution des pratiques**, des modifications des systèmes traditionnels, de l'adaptation à de nouvelles contraintes économiques ou sociales, exemples : dynamique des pelouses des alpages bovins laitiers des Alpes du Nord en fonction des milieux et des pratiques (BORNARD A., BRAU-NOGUE C., 1994), (BRAU-NOGUE C., thèse en cours) ; allègement de la pression animale et maintien des ligneux ; remise en valeur par le pâturage de milieux post-cultureaux ; pratiques agri-environnementales : évolution du biotope du Tétrás-Lyre sous pâturage ovine (JUGLET JP., BERNARD-BRUNET C., 1993), suivi de l'application de l'article 19.

Citons également, en ce qui concerne l'approche agro-écologique de la dynamique des milieux, les travaux sur l'évolution des pelouses et des landes du Massif Central (LOISEAU P., DE MONTARD FX., 1986) (INRA), ainsi que les recherches sur ce thème faisant appel aux sciences du sol (DORIOZ JM., PARTY JP., 1987) (INRA).

- **sur le multi-usage de ces milieux** : usage pastoral de milieux à forte valeur patrimoniale, l'objectif écologique y est très présent : pastoralisme et faune sauvage, pastoralisme et biodiversité (BORNARD A., COZIC PH., BRAU-NOGUE C., 1994), pastoralisme et environnement (BORNARD A., COZIC PH., BRAU-NOGUE C., 1993) ; sylvo-pastoralisme : pâturage ovine sous forêt de pin sylvestre (DOREE A., 1992), pâturage ovine sous peuplements de pins à crochet (OSTERMANN O., 1991); pastoralisme et allègement ou abandon de pratiques : pastoralisme en milieux agro-pastoraux ou post-cultureaux,
- **sur la mise au point de méthodes permettant de répondre à de nouveaux objectifs** des différents acteurs de la société impliqués sur ces espaces, mais aussi à de nouveaux

objectifs de la recherche, correspondant à des niveaux d'organisation des milieux et à des échelles différentes. Nos investigations nouvelles, notamment en télédétection satellitaire (BERNARD-BRUNET J., JOUGLET JP., 1992), (BERNARD-BRUNET J., JOUGLET JP., GORIUS H., 1993), (CHERPEAU A., thèse en cours), vont dans ce sens. Rappelons à ce sujet les travaux récents sur "l'approche spatiale des phénomènes écologiques : échelles et hiérarchie" (BUREL F. *et al.*, 1992), (AUGER P., BAUDRY J., FOURNIER F., 1992) (Université de Rennes I., INRA-SAD).

## **L'Agro-Ecologie à finalité pastorale et la demande sociale**

Cette option prise d'une approche agro-écologique pour répondre à des préoccupations pastorales se révèle particulièrement importante aujourd'hui où parmi les objectifs majeurs de la société nationale, européenne (Convention Alpine, PAC), voire mondiale (Conférence de Rio 1992), apparaissent des objectifs touchant à l'écologie ou à l'environnement :

- **développement durable,**
- **pratiques respectueuses de l'environnement,**
- **protection des milieux montagnards,**
- **biodiversité.**

Nous comptons bien poursuivre dans ce sens, avec nos partenaires du développement ou les gestionnaires d'espaces, en particulier des espaces protégés, avec une attention toute particulière aux acteurs du terrain : éleveurs, bergers, alpagistes, élus, techniciens pastoraux, techniciens agricoles, agents des parcs, fédérations de chasse, associations de protection de la nature, forestiers..., avec lesquels il est indispensable de travailler étroitement pour détecter les problématiques pertinentes et pour réellement mettre en œuvre des solutions pérennes.

### **A une époque où beaucoup s'accordent :**

- **du côté des scientifiques à insister sur l'importance des liaisons existant entre systèmes écologiques et activités humaines à l'échelle des territoires**

Les concepts mis en avant par l'Ecologie du Paysage dont "l'apport le plus significatif de ce domaine d'investigation consiste à privilégier comme niveau d'organisation pertinent des unités spatiales fonctionnelles dépendant plus ou moins étroitement des activités humaines" (LEFEUVRE JCL., BARNAUD G., 1988) (Université de Rennes I-Muséum National d'Histoire Naturelle-CNRS),

La notion " de pâturage vu comme un facteur écologique piloté " (BALENT G., 1987) (INRA-SAD),

Le concept d'"Ecomplexe " (BLANDIN P., LAMOTTE M., 1985) (Muséum National d'Histoire Naturelle, Ecole Normale Supérieure), "chaque territoire porte des écosystèmes assemblés selon une structure et régis par des règles de fonctionnement qui sont le produit d'une histoire à la fois écologique (...) et humaine, histoire qui se poursuit actuellement. (...) Ces assemblages localisés d'écosystèmes interdépendants qui ont été modelés par une histoire écologique et humaine commune ont été désignés par le terme d'écomplexe" (BLANDIN P., 1986).

Les démarches récentes sur l'environnement : "les problèmes d'environnement sont à la fois des problèmes naturels à dimensions sociales et des problèmes de société à dimensions naturelles. C'est de cette double nature que la recherche doit rendre compte (...) la recherche sur l'environnement sera interdisciplinaire ou ne sera pas" (JOLLIVET M., PAVE A., 1993) (CNRS),

**- du côté de la société, des gestionnaires d'espaces ou des politiques, à se fixer parmi les objectifs majeurs de préserver la ressource, la diversité écologique, l'environnement,**

**l'Agro-Écologie à finalité pastorale** telle que développée ici par l'INERM sur les espaces pâturés de montagne et les systèmes utilisateurs qui y sont associés, mais aussi par d'autres équipes, sur d'autres territoires, collaborant au travers du réseau européen FAO des herbages de montagne : INRA Toulouse (Pyrénées, Coteaux du Sud-Ouest) "Agro-écologie des Prairies Permanentes"; INRA Clermont-Ferrand (Massif-Central) "Fonctionnement - Gestion - Ecosystème Prairial"; équipe INRA GIS Alpes du Nord "Prairies-Sols"; Dipartimento di Agronomia, Università di Torino (Italie); Istituto di Agronomia Generale e Coltivazioni erbacee, Catedra di Alpicoltura Università di Firenze (Italie); Station Fédérale de Recherches Agronomiques de Changins, Nyon (Suisse) ; Istituto Pirenaico de Ecologia, Jaca (Espagne), **peut apporter une contribution originale et précieuse à la gestion des milieux et de l'espace, au travers de pratiques et de systèmes agricoles et pastoraux viables et durables.**

## Références bibliographiques

- ALLEN TFH., STARR TB., 1982 - *Hierarchy : perspectives for ecological complexity*. The University of Chicago Press, Chicago and London, 310 p.
- AUGER P., BAUDRY J., FOURNIER F., 1992 - *Hiérarchies et échelles en écologie*. Naturalia publications, 300 p.
- BALENT G., DURU M., 1984. Influence des modes d'exploitation sur les caractéristiques et l'évolution des surfaces pastorales : cas des Pyrénées Centrales. *Agronomie* 4(2), 113-124.
- BALENT G., 1987 - *Structure, fonctionnement et évolution d'un système pastoral. Le pâturage vu comme un facteur écologique piloté dans les Pyrénées centrales*. Thèse de Doctorat d'État, Université de Rennes 1 : 146 pages + annexes.

- BERNARD-BRUNET J., COZIC PH., 1987 - *Prise en compte de la diversité spécifique dans l'analyse et la modélisation des effets du climat sur la croissance de l'herbe dans les étages alpin et subalpin*, Agrométéorologie des régions de moyenne montagne, Les Colloques de l'Inra, 39, 407-430.
- BERNARD-BRUNET J., JOUGLET JP., 1992 - *Typologie régionale des pâturages d'altitude et procédures de classification des données Spot et Landsat TM; Cartographie des résultats pour l'ensemble des zones écologiquement similaires*. Parc National du Mercantour, Ed. Cemagref-Inerm, Grenoble, 25p.+ annexes.
- BERNARD-BRUNET J., JOUGLET JP., GORIUS H., 1993 - *Cartographie thématique des milieux pastoraux en zone de montagne à partir de données satellitaires - Aspects méthodologiques*, *Bulletin de la SFPT* N°129 (1993-1), 29-34, 76.
- BLANDIN P., LAMOTTE M., 1985 - *Ecologie des systèmes et aménagement : Fondements théoriques et principes méthodologiques*. in : Lamotte M. éd. : *Fondements rationnels de l'aménagement d'un territoire*, Masson, Paris, 139-162.
- BLANDIN P., 1986 - *Bioindicateurs et diagnostic des systèmes écologiques*. *Bulletin d'Ecologie*, t.17, 4, 215-307.
- BORNARD A., COZIC PH., 1986 - *Valorisation par des bovins ou ovins de pelouses et de landes subalpines des Alpes françaises. Comparaison de l'évolution de la végétation sous l'influence du pâturage des deux espèces animales*. *Fourrages*, 108, 129-161.
- BORNARD A., HALTEL L., 1991 - *Performances laitières permises par le pâturage de pelouses de haute montagne (Alpes du nord françaises)*, IV Congrès International des Terres de Parcours, Montpellier, avril 1991, 682-685.
- BORNARD A., DUBOST M., 1992 a. - *Diagnostic agro-écologique de la végétation des alpages laitiers des Alpes du nord humides : établissement et utilisation d'une typologie simplifiée*. *Agronomie* 12-8, 581-599.
- BORNARD A., DUBOST M., 1992 b. - *Equipements pastoraux*, in : *Eléments de Pastoralisme montagnard*. Tome 1, collection Etudes Montagne. Cemagref, 3, 117-165.
- Ouvrage collectif coordonné par : BORNARD A., 1992 - *Fiches techniques : Typologie de la végétation des alpages laitiers des Alpes du Nord*. Ed. GIS Alpes du Nord Chambéry et Cemagref Grenoble, 27 fiches.
- BORNARD A., COZIC PH., BRAU-NOGUE C., 1993 - *Pratiques pastorales traditionnelles et actuelles, un double enjeu : viabilité des systèmes et richesse de l'environnement. Le cas des alpages laitiers des Alpes du Nord*. *Aménagement et Nature*, 108, 28-33.
- BORNARD A., BRAU-NOGUE C., 1994 - *Les pratiques de fertilisation organique en alpages laitiers des Alpes du nord: influence sur la qualité et l'évolution de la végétation*, Journées AFFF, Paris, Mars 1994, poster.
- BORNARD A., COZIC PH., BRAU-NOGUE C., 1994 - *La diversité biologique des végétations des pâturages d'altitude des alpages laitiers des Alpes françaises du nord*, 8e réunion du groupe de travail FAO des Herbages de montagne, Beitostolen (N), 24-27 Août 1994, 10p.
- BRAU-NOGUE C., BASSIGNANA M., BORNARD A., 1994 - *Diagnostic de nutrition minérale de l'herbe par analyse du végétal : application aux pelouses d'alpages*, *Fourrages*, 137, 43-59.
- BUREL F., BAUDRY J., CLERGEAU PH., CONSTANT P., EYBERT MC., 1992 - *Approche spatiale des phénomènes écologiques : échelles et hiérarchie*. *Bulletin d'Ecologie*, t.23 (1-2) 1992, 93-101.
- COZIC PH., 1987 - *Une méthode de diagnostic pastoral : de la composition de la végétation à la charge animale à préconiser*, in : *Exploitation de pelouses et landes subalpines par des bovins et des ovins*, ouvrage collectif, Ed Cemagref-Inerm, Grenoble, 211, p171-197.
- COZIC PH., 1990 - *De la Valeur Pastorale à la gestion des espaces pâturés d'altitude*. *Aspects méthodologiques*, Journées AFFF, Paris, Avril 1990, poster.
- COZIC PH., BERNARD-BRUNET C., 1991 - *Typologie de la végétation des estives pyrénéennes d'altitude : un outil de gestion pastorale*, IVème Congrès International des Terres de Parcours, Montpellier, Abstracts IRC R133 1p, poster.
- DAGET PH., POISSONET J., 1969 - *Analyse Phytologique des prairies*. *Applications agronomiques*. Ed. Cnrs-Cepe Montpellier, doc. 48, 67p.
- DOREE A., 1989 - *Une adventice commune en montagne : Le Vêrâtre (Veratrum album L.) Moyens de lutte et revalorisation des pâturages d'altitude*. VIIIe Colloque International sur la biologie, l'écologie et la systématique des mauvaises herbes Dijon, Annales ANPP 3 (2/2), 105-116.
- DOREE A., 1992 - *Impact des activités sylvo-pastorales sur les processus de colonisation et de régénération naturelles de Pinus Sylvestris L.*, Programme CEE STEP Integralp, 9p.

- DORIOZ JM., PARTY JP., 1987 - Dynamique écologique et typologie de territoires pastoraux des Alpes du nord. 1. Analyse de l'organisation agro-écologique d'un alpage de référence. *Acta Oecologica*, 1987, Vol. 8, n°3, 257-280.
- DUBOST M., 1981 - *L'exploitation des pâturages de haute altitude : Eléments pour une approche système*, in : Recherches en Briançonnais, ouvrage collectif, Ed. Cemagref (V.4), 85-104.
- DUBOST M., 1981 - *Les ovins en alpage, approche éthologique*, in : Recherches en Briançonnais, ouvrage collectif, Ed. Cemagref Grenoble, (V.3), 65-82.
- FAVRE Y., 1979 - *Etude de l'organisation sociale et de l'utilisation de l'espace par des ovins (ovis aries L.) en liberté*. Thèse de doctorat 3<sup>e</sup> cycle, Université d'Aix et de Marseille II, 200p.
- GIBON A., 1981 - *Pratiques d'éleveurs et résultats d'élevage dans les Pyrénées centrales*. Thèse de Docteur-Ingénieur, Institut National Agronomique Paris-Grignon, 106 p. + annexes.
- GUET J., 1979 - *Le domaine pastoral montagnard français*, in : Utilisation par les ruminants des pâturages d'altitude et parcours méditerranéens. Inra Crzv, X<sup>e</sup> journées du Grenier de Theix, 21-43.
- GUET J., LEVAST G., MATHIEU P., 1987 - *Les alpages de l'Oisans et les exploitations utilisatrices de l'alpage d'Huez*, in : Exploitation de pelouses et landes subalpines par des bovins et des ovins, ouvrage collectif, Ed. Cemagref-Inerm, 211, 41-76.
- HUBERT B., 1994 - Pastoralisme et territoire. Modélisation des pratiques d'utilisation. *Cahiers Agricultures* 1994 ; 3 : 9-22.
- JOLLIVET M., PAVE A., 1993 - L'environnement : un champ de recherche en formation. *Natures-Sciences-Sociétés*, Vol.1-n°1-1993, 6-20.
- JOUGLET JP., JACQUIER C., 1976 - *Recherches sur les écosystèmes montagnards. Méthode d'analyse globale et quantitative-Application à la productivité des pâturages de haute altitude*, Ed. Cemagref-Inerm Grenoble, n°98, 405p.
- JOUGLET JP., DOREE A., 1991 - *Les pelouses à Fétuque paniculée (Festuca paniculata (L.) Schinz et Thell.) : un enjeu pour les Alpes du Sud*, IV Congrès International des Terres de Parcours, Montpellier, Avril 1991, 479-482.
- JOUGLET JP., 1992 - *Végétation des pâturages d'altitude*, in : Eléments de Pastoralisme montagnard. Tome 1, collection Etudes Montagne, Cemagref, 3, 9-115.
- JOUGLET JP., BERNARD-BRUNET C., 1993 - *Impact du pâturage ovin sur le biotope de reproduction du Tétrás Lyre*, Ed. Cemagref, 46p + annexes.
- JOUGLET JP., 1994 - *Typologie simplifiée des végétations supraforestières. Clé de détermination*, Ed. Cemagref-Ministère de l'Environnement, 32p.
- LAMBERTIN M., 1987 - *Les écosystèmes d'altitude et le pâturage ovin. Eléments pour la gestion d'un alpage*. Thèse de doctorat d'Université, Université des Sciences et Techniques du Languedoc, Montpellier, 119 p. + annexes.
- LEFEUVRE JC., BARNAUD G., 1988 - *Ecologie du paysage : mythe ou réalité ?* *Bulletin d'Ecologie*, t.19, 4, 1988, 493-522.
- LOISEAU P., DE MONTARD FX., 1986 - *Gestion pastorale et évolution des landes dans le Massif Central nord*, in: L'animal au pâturage dans les friches et les landes, Num. hors série Fourrages, Novembre 1986, 83-117.
- MARTINAND P., MILLO A., 1979 - *Différenciation du territoire des exploitations ovinnes des préalpes du sud en fonction de l'utilisation pastorale*, in : Utilisation par les ruminants des pâturages d'altitude et parcours méditerranéens, Inra Crzv, X<sup>e</sup> journées du Grenier de Theix, 397-407.
- MATHIEU P., BERNARD-BRUNET C., 1991 - *L'utilisation de pâturages d'altitude par des génisses : un atout pour des exploitations de plaine*, IV Congrès International des Terres de Parcours, Montpellier, Avril 1991, 705-708.
- OSTERMANN O., 1991 - *Der Einfluss der Schafweide auf die Vegetationsdynamik der subalpinen hakenkiefernbestände (Pinus uncinata Mill.). Methoden und ergebnisse im Vercors, Frankreich*. Thèse de doctorat en agronomie, Université de Göttingen (RFA), 123p + annexes.
- OSTY PL., LANDAIS E., 1991 - *Fonctionnement des systèmes d'exploitation pastorale*. IV Congrès International des Terres de Parcours, Montpellier, Avril 1991, 1137-1146.
- PAUTHENET Y., 1988 - *Approche de la stratégie alimentaire des ongulés en estive (Vercors): apports de la méthode d'analyse micrographique des fèces*. Thèse de doctorat 3<sup>e</sup> cycle, Université Joseph Fourier Grenoble I, 162p. + annexes.
- RESCHE-RIGON F., 1987 - *Quelques aspects de la compétition entre ongulés sauvages et domestiques: étude des relations entre chamois et moutons dans une vallée du Mercantour*. Thèse de doctorat de 3<sup>e</sup> cycle, Université Joseph Fourier Grenoble I, 123 p.

# APPLICATION DE LA TELEDETECTION A LA CARTOGRAPHIE DES PATURAGES D'ALTITUDE

**Jean BERNARD-BRUNET**

Ingénieur de recherche

Cemagref Groupement de Grenoble

Division Etudes Rurales Montagnardes (INERM)

## Introduction

Depuis une vingtaine d'années, le CEMAGREF conduit des travaux de recherches sur les pâturages d'altitude de la Zone de Montagne française (environ 2 millions d'hectares), avec les objectifs principaux suivants : connaissance des ressources pastorales des alpages (potentielles et disponibles), description de leur utilisation par les animaux et analyse de leurs dynamiques à long terme. En effet, au début des années 70, dans un contexte de fort soutien aux activités de montagne, l'INERM impulsa les recherches et études nécessaires à la connaissance du fonctionnement écologique et agropastoral des quelques 10000 Unités Pastorales identifiées lors de l'Enquête Pastorale de 1972, pour apporter des réponses techniques aux différents gestionnaires du domaine pastoral de montagne.

Ainsi s'élaborèrent des méthodes opérationnelles pour la cartographie détaillée des groupements végétaux (en général au 1/10000ème) et pour le calcul des charges animales à préconiser ; pour la réalisation de ces cartes, l'INERM s'appuie traditionnellement sur les étapes suivantes :

1 - Un prézonage des types de végétation, par utilisation de documents classiques : photos aériennes de l'Institut Géographique National (panchromatique ou infra-rouge), cartes topographique, géologique, cartes de végétation à petite ou moyenne échelle.

2 - Des investigations de terrain importantes : relevés quantifiés de végétation (méthode des relevés linéaires) et cartographie des faciès sur la base de critères agroécologiques [10,11].

L'avènement des satellites d'observation de la terre à Haute Résolution (SPOT, LANDSAT) et les possibilités croissantes des techniques d'analyse d'images numériques ont conduit l'équipe d'agropastoralistes de l'INERM à rechercher de nouvelles méthodes pour effectuer ce type de cartographie, avec les objectifs suivants : à partir de ces images numériques et d'une forte connaissance des végétations de ces milieux d'altitude, quelles discriminations peut-on analyser au sein des formations végétales supraforestières (pelouses et landes) ? avec quel niveau de précision ? avec quelles correspondances agroécologiques ? avec quelle possibilité de généralisation sur de vastes étendues ?

## Méthodologie

### • Télédétection et végétation

Les analyses d'images numériques sur ordinateur font appel à un ensemble de techniques statistiques et informatiques en progrès constants et appliquées à différents thèmes d'occupation du sol [7,9]. On ne présentera ici, de manière très simplifiée, que les principes généraux de ces techniques.

Les capteurs passifs d'observation de la terre enregistrent la réflectance des objets dans différentes longueurs d'onde (ou bandes spectrales). La végétation a une faible réflectance dans le spectre Visible et une réflectance dans le Proche Infrarouge d'autant plus forte que l'activité chlorophyllienne est forte ; le Moyen Infrarouge est sensible à la teneur en eau des végétaux.

De fait, trois phénomènes principaux peuvent être analysés au travers de ces réflectances : un gradient de recouvrement de la végétation (versus minéral), un gradient de quantité de phytomasse chlorophyllienne et un facteur de teneur en eau de la végétation.

De façon générale, la réflectance de la végétation d'une région donnée dépend du choix de la date de prise de vue (cf. stade phénologique et croissance), de la géométrie du couvert végétal (feuille, individu, peuplement, strates) et de l'état sanitaire du végétal. En montagne les perturbations radiométriques liées au relief (pente, exposition) et l'organisation de la végétation en continuum ou en mosaïques, notamment sur les espaces pâturés, demandent une analyse particulière [5,6].



C'est donc principalement une lecture de type "physionomique" de la végétation qui peut être faite à partir des images captées par ces satellites. Cela implique que les "objets végétaux" que l'on peut espérer cartographier ne sont généralement pas de nature phytosociologique, ni de nature floristique.

Le principe général de la méthode consiste à chercher une correspondance entre les données radiométriques analysées et un modèle descriptif simplifié régional de la végétation (issu des connaissances de terrain), ayant une signification et une cohérence physiologique et agroécologique. Cette contrainte explique pourquoi, dans les milieux de montagne à végétation complexe et variée, les meilleurs résultats peuvent être attendus lors de cartographies locales ou régionales de zones présentant une forte homogénéité phytogéographique [3].

### • Les méthodes de classification thématique des images satellitaires, sur ordinateur

#### "Les classifications non dirigées"

Elles sont basées uniquement sur les données radiométriques utilisées et ne font pas appel à des informations externes. Les valeurs numériques des pixels de (ou des) l'image(s) d'origine sont traitées par algorithmes pour obtenir une image plus contrastée ou classée (regroupement des pixels ayant un comportement radiométrique analogue). Ces traitements sont souvent préliminaires à l'analyse thématique proprement dite ; on peut citer :

- l'Analyse en Composantes Principales, utilisée notamment pour décorréler l'information redondante pouvant exister entre certains canaux ; elle permet aussi de condenser en 2 ou 3 canaux l'information contenue dans plus de trois canaux et permettre ainsi l'affichage vidéo des données radiométriques pertinentes pour le thème étudié.
- la Classification Ascendante Hiérarchique et la Segmentation, utilisées pour partitionner l'image en classes de pixels de même comportement radiométrique.

#### "Les classifications dirigées"

Le principe de base consiste à utiliser des informations thématiques externes (cartes pré-existantes, investigations sur le terrain, typologies..), pour établir par logiciel l'affectation de chaque pixel de l'image dans une catégorie de végétation prédéterminée. Les étapes principales sont les suivantes :

- identification de zones représentatives des types de végétation recherchés ("zones-test"),
- recherche du meilleur algorithme de classification de ces zones-test et validation,

- application de l'algorithme retenu aux pixels de toute la zone à cartographier,
- validation de la cartographie finale (à partir de documents et d'investigations de terrain).

## Application aux formations pâturées supraforestières

Concernant la cartographie des formations pâturées de montagne, deux cas de figures sont le plus souvent rencontrés

Zone supraforestière des Alpes sud-occidentales : Types simplifiés obtenus par classification d'image :
Rocs et éboulis stériles
Eboulis faiblement colonisés
Eboulis assez bien végétalisés
Végétation herbacée + minéral
Pelouses thermiques
Pelouses rases
Pelouses de productivité médiocre
Pelouses de productivité moyenne
Pelouses de productivité forte
Landes ouvertes
Landines
Landes denses
Aulnaies/feuillus

### 1er cas :

**Objectif : Prézoning des grands types de végétation sur une zone de taille réduite** (centaines d'hectares), aux fins d'établir des plans locaux de gestion d'alpage.

*Références* : possibilité de données terrain faibles, sans typologie détaillée ni carte de faciès pré-existantes.

*Donnée privilégiée* : image satellitaire ou aérienne numérisée.

Exemple : l'alpage de la LAVEY [2].

### 2ème cas :

**Objectif : Inventaire cartographique régional** de types simplifiés de végétation sur une vaste zone (dizaines de milliers d'hectares).

*Références de terrain fortes obligatoires* : on doit disposer de cartographie détaillée et de typologie de la végétation sur une partie de la zone d'étude (sinon nécessité de faire des investigations de terrain pour les établir).

*Donnée privilégiée* : satellitaire

Compte tenu de la résolution spatiale de l'information utilisée (pixels : 20 ou 30 mètres) et dans un objectif d'inventaire, l'échelle de restitution cartographique sera le plus souvent le 1:25000.

Exemple : Parc national du MERCANTOUR (Zone ouest) et Parc national des ECRINS [3,4].

Les études concernant le premier cas font appel aux techniques de photo-interprétation assistée par ordinateur : pré-traitements numériques de l'image, analyse locale de la radiométrie, contrôle de l'identification radiométrique de chaque type de faciès par multiseuillage manuel.

Cette méthode privilégie l'interactivité et le contrôle des résultats à chaque étape, par le thématicien ; elle s'appuie sur des investigations de terrain préliminaires, propres à l'étude.

Dans le deuxième cas, l'existence de typologies locales des faciès de végétation et de cartes détaillées (1 : 10000ème) conduit à élaborer une typologie simplifiée à valeur régionale, qui sera confrontée aux données satellitaires. On fait appel de façon privilégiée aux méthodes de "classification dirigées" ; celles-ci s'appuient essentiellement sur l'information radiométrique propre aux zones-tests sélectionnées pour chaque type de faciès [1,8].

## Conclusions et perspectives

1. La mise en œuvre de ces techniques d'analyse de données satellitaires rencontre des difficultés particulières en zones de relief : l'influence de la pente et de l'exposition sur les réflectances peut amener des confusions de classements entre catégories de végétation proches radiométriquement ; pour améliorer les classifications, nous mettons en œuvre différentes techniques :

- la réalisation de pseudo-canaux, calculés par ratio entre les différents canaux disponibles,
- l'utilisation de plusieurs images, enregistrées à des dates différentes (été/automne), et pouvant mettre en valeur les contrastes physiologiques existant entre différents types de végétation à différentes saisons.
- l'utilisation de modèles numériques de terrain, qui apportent une information discriminante supplémentaire (pour chaque pixel de l'image : pente, exposition, altitude).

2. La télédétection, dans le cadre de ces recherches sur les formations pâturées d'altitude, apparaît comme un outil nouveau et complémentaire pour le thématicien : les connaissances de terrain restent absolument indispensables pour établir et valider les cartographies établies avec cette technique ; par ailleurs, selon les objectifs, selon la dimension des zones étudiées et selon la finesse des objets recherchés, l'information issue des photos aériennes demeure un complément majeur à différentes étapes du traitement des images satellitaires.

3. Les diverses cartes thématiques issues des traitements de données satellitaires constituent une source supplémentaire d'informations à valoriser dans les Systèmes d'Information Géographique (S.I.G.), puisqu'elles sont élaborées sous forme numérique et peuvent être croisées avec d'autres cartes thématiques, dans une optique de connaissance et de gestion des territoires de montagne.

### Références bibliographiques

- [1] BERNARD-BRUNET J., BORNARD A., DUBOST M., 1989 - Utilisation de la télédétection spatiale pour la discrimination des surfaces pastorales d'altitude. *Bulletin de la Société Française de Photogrammétrie et de Télédétection*, n°115 (1989-3), 59-61.
- [2] BERNARD-BRUNET J., JOUGLET J.-P., 1992 - Apports de Spot monodate pour la cartographie des formations végétales d'altitude par la méthode des seuillages ; cas de l'alpage de la Lavey (Oisans). *Revue de l'Institut de Géographie Alpine*. Grenoble, 10 p.
- [3] BERNARD-BRUNET J., JOUGLET J.-P., GORIUS H., 1993 - Cartographie des milieux pastoraux en zone de montagne à partir de données satellitaires, aspects méthodologiques. *Bulletin de la Société Française de Photogrammétrie et de Télédétection*, n°129 (1993-1), 29-34
- [4] BEYVIN E., 1991 - *La cartographie des formations pâturées supraforestières dans les Alpes du Mercantour, par utilisation de l'imagerie des satellites à haute résolution (Spot, Landsat TM)*. Mémoire de 3ème cycle (DESS) Université de Bourgogne. CEMAGREF, INERM. Grenoble, 63 p.
- [5] CHAMIGNON C., 1990 - *Evaluation comparée des satellites à haute résolution spatiale en zone de moyenne montagne méditerranéenne*. Thèse de doctorat de l'Université d'Aix-Marseille III, décembre 1990, 311 p.
- [6] CHAMIGNON C., MANIERE R., CLAUDIN J., 1989 - Apport de la télédétection satellitaire à l'identification et à la cartographie des faciès paysagers. *Bulletin de la Société Française de Photogrammétrie et de Télédétection*, n°115 (1989,3), 28-30.
- [7] GIRARD M.C., GIRARD C.M., 1989 - *Télédétection appliquée : zones tempérées et intertropicales*. Collection sciences agronomiques, Ed. Masson, Paris 260 p.
- [8] GORIUS H., 1992 - *Apport des satellites à haute résolution (SPOT, LANDSAT TM) pour la cartographie des milieux naturels de montagne ; application au domaine supraforestier du Parc national des ECRINS (Zone nord)*. Mémoire 3ème cycle(DAA), Institut National Agronomique, Paris, CEMAGREF-INERM, Grenoble, 53 p.
- [9] GUYOT G, 1989 - *Signatures spectrales des surfaces naturelles*. Collection Télédétection Satellitaire, Ed.Paradigme, 178 p.
- [10] JOUGLET J.-P., 1992 - *La végétation des pâturages d'altitude*, In "Eléments de pastoralisme montagnard", tome 1, Collection Etudes, Série Montagnes, Ed. CEMAGREF,9-115
- [11] JOUGLET J.P., DUBOST M., 1983 - *La végétation des alpages et sa productivité fourragère : approche phyto-écologique*, in "Pastoralisme montagnard, recherches en Briançonnais", CEMAGREF-INERM, Grenoble, n°188, p 13-62

# LES SERVICES PASTORAUX ET LA GESTION PAYSAGERE DES ESPACES DIFFICILES

**Yves RAFFIN**  
**Pierre LACHENAL**

Services Alpages Isère-Haute Savoie  
GIE Alpages et Forêts

Il n'y a guère plus de 20 ans (en 1972), une loi et un certain nombre de mesures d'accompagnement créent des conditions favorables à l'émergence d'un pastoralisme moderne. Auparavant, il n'était question que de déprise des pâturages d'alpages et d'estives, d'embroussaillage, d'abandon, de chute d'effectifs des troupeaux, sans doute conséquents d'un exode rural longuement étiré dans le temps en zone de montagne. Une grande morosité en quelque sorte, dans un monde où le pastoralisme semblait définitivement hors jeu, accompagnée de cette simple mais fondamentale question émanant souvent des élus : mais qu'est-ce qu'on peut faire ?

Les éléments de réponse nous apparaissent aujourd'hui évidents tant ils sont pragmatiques, cohérents, et inscrits dans la durée des actions : enquête, lois et décrets, recherches, financements, animations ; c'est ainsi qu'ils furent concoctés dans les bureaux du CTGREF, aujourd'hui CEMAGREF, sous la houlette d'un certain Louis GUIMET, alors Directeur de l'INERM, et de ses collaborateurs.

La décennie 90 nous propose un autre défi pour la gestion d'espaces confrontés à la déprise, mais ô combien ressemblant à celui des zones pastorales d'altitude de la fin des années 60. Espérons que cette expérimentation en vraie grandeur, étalée sur plus de 20 ans, d'actions opiniâtres de terrain, serve de référence. On constate en effet aujourd'hui que les alpages et estives sont entretenus de façon relativement satisfaisante car les blocages fonciers ont été en partie levés avec les A.F.P., les pourvoyeurs de force de tonte (les éleveurs en G.P.) se sont organisés et sont donc devenus efficaces et rationnels ; avec l'aide de leurs services alpages, d'estives, et des moyens financiers de l'état au départ, relayé ensuite par les collectivités territoriales (Région et Département). En revanche, on constate que les zones intermédiaires en montagne, celles où sont accrochés les villages, se font encercler

par de la végétation indésirable, ceci dû au manque de forces vives, humaines et animales.

Certes les problèmes fonciers sont plus complexes en zone de moyenne altitude, car les propriétés sont plus morcelées, les propriétaires plus nombreux, l'attachement affectif à la parcelle y est sans doute plus important car plus proche du lieu de vie permanent. Cela nécessite sans doute une approche plus informative, plus pédagogique, plus communicative, pour employer les mots du moment ; d'où l'émergence de nouveaux outils, tels que les études paysagères (issues elles aussi du CEMAGREF) intégrées à des procédures nouvelles telles que les PIGED (Programmes Intégrés de Gestion des Espaces en Déprise) proposés par les services alpages (réunis au sein du GIE Alpages & Forêts dans les Alpes du Nord) et adoptés récemment à titre expérimental par la Région Rhône-Alpes ; il s'agit dans ce cas de définir la vocation d'un certain nombre de zones visuelles et de prévoir des interventions techniques (mécaniques ou animales) qui permettront d'atteindre les objectifs d'utilisation du sol, de lutte contre les risques naturels et de maintien des grands équilibres paysagers définis au niveau local.

Mais revenons quelques pas en arrière : peu après 1972, peu après une loi pastorale dont nous avons déjà parlé, peu après une enquête sur les espaces montagnards et leurs utilisateurs, il fallait une force d'animation de terrain, une force de proposition - cela apparut en Haute-Savoie en 1975, avec des crédits "rénovation rurale" ; d'autres massifs, d'autres montagnes, d'autres départements suivirent ; dans les Pyrénées, dans les Alpes du Sud, dans les autres départements des Alpes du Nord. Ainsi naissaient les services alpages ou d'estives, plus généralement pastoraux, grands pourvoyeurs d'idées, d'actions, d'innovations, d'activité économique, d'emplois (un emploi à la DDAF de Haute-Savoie à l'époque ; 25 emplois rien que dans les Alpes du Nord aujourd'hui). Certes les préoccupations se sont élargies : développement des produits labélisés de montagne, communication avec journaux spécialisés (Echo des Alpages, Transhumance, Journal des Estives), service télématique, et en projet festival du film "pastoralisme et grands espaces", tracteurs de montagne, nouveaux produits touristiques (gîtes d'alpages, etc...). Certes les zones géographiques d'action se sont étendues : par exemple transhumance hivernale de jeunes bovins des Alpes du Nord, à objectif DFCI, pour l'entretien des pare-feux dans le Var. Mais les lignes de force sont restées celles de la première heure : reconquête des espaces difficiles, intervention mécanique et autres pour préparer le retour des troupeaux, et enfin, dans la plus belle tradition du pastoralisme, voyage des troupeaux là où de l'herbe est disponible.

Mais depuis 1972, le monde a bougé autour des pastoralistes ; si autrefois l'herbe était la ressource convoitée, que se disputaient les éleveurs de tout lieu et de toute culture, aujourd'hui, c'est la force de tonte des troupeaux qui est devenue la denrée rare. Voilà en quelque sorte définis les nouveaux défis des pastoralistes des temps modernes : rendre attractive la haute efficacité des troupeaux, non seulement en terme de production de qualité, mais également en terme d'entretien de l'espace,

Les Services pastoraux et la gestion paysagère ...

pour concentrer leur force de tonte sur des milieux où l'utilité sociale et économique le nécessite, pour l'intérêt général des éleveurs et des espaces. Ceci en s'appuyant sur les acquis de la technique, mais en tenant compte des aspects culturels de ces pratiques extensives, inscrites dans l'histoire et dans les valeurs de la montagne.





# FORET-HERBE

## HISTOIRE D'UNE LONGUE CONCURRENCE

**Louis de CRECY**

Ingénieur Général du GREF Honoraire  
Délégué national aux actions de RTM

Sauf dans les sites que l'altitude, le relief et le climat condamnent à ne porter que glace ou rocher nu, ou dans ceux que l'homme a stérilisé par le bitume, la nature impose sa végétation, herbe ou arbre, l'un et l'autre étant donc beaucoup plus complémentaires que concurrents !

### **Concurrents ou complémentaires ?**

Hors intervention humaine, les phyto-sociologues estiment que, sauf en situation climatique extrême, le stade ultime d'une nature laissée à elle-même, le mythique "climax", est nécessairement arboré.

C'est donc à l'homme qu'il revient d'arbitrer en déterminant, avec sa hache, son troupeau et sa charrue, quelle surface restera forestière et quelle sera pâturage ou culture.

Depuis le néolithique, toute prise de possession définitive d'un territoire par l'homme s'est donc obligatoirement traduite par un certain "défrichement". Si bien que, dans le langage courant, "défricher" est abusivement devenu parfois synonyme de "mettre en valeur".

Mais une véritable "mise en valeur" pérenne se doit de laisser une place à la forêt, seule capable de satisfaire certains besoins de l'homme, par sa faune comme par sa production ligneuse. Bien des civilisations brillantes du pourtour de la Méditerranée du Moyen Orient, de la Chine ou d'ailleurs, sont mortes pour l'avoir ignoré ou oublié !

## Taux de boisement et démographie, une alternance naturelle !

Chez nous, la civilisation médiévale est née de trois siècles de défrichements, elle avait cependant laissé d'importantes surfaces boisées particulièrement en montagne, puisque le taux de boisement était, au XIII<sup>e</sup> siècle, équivalent à l'actuel (environ 25% sur l'ensemble du territoire français). Puis la régression démographique due à la peste noire et à la guerre de Cent ans, au XIV<sup>e</sup> siècle, s'accompagna d'une nouvelle extension de la forêt.

La reconquête par l'homme d'un "espace vital" au détriment de la forêt fut progressive. Dès le XVI<sup>e</sup> siècle, la pénurie de bois de chauffage motive des interventions de François Ier pour stopper les défrichements.

Ceux-ci n'en continuent pas moins et, malgré l'Ordonnance de 1661, le XVII<sup>e</sup> siècle finissant souffre d'un cruel manque de bois dans toute la France. En montagne, atteinte la dernière, l'apogée du déboisement se situe à l'extrême fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, suite à une explosion démographique sans précédent et alors que les contraintes consenties naguère par les communautés dans un but de sécurité vis-à-vis des risques naturels sont volontiers rejetées avec l'Ancien Régime !

Le taux de boisement de la France n'est alors plus que de l'ordre de 13% soit la moitié de l'actuel. En montagne, il reste un peu supérieur, mais très insuffisant pour assurer le maintien des sols sur les fortes pentes, d'autant que les zones déboisées ne sont pas toutes "en herbe" mais aussi, en maints endroits, en labours !

Au XIX<sup>e</sup> siècle, la pression démographique reste forte en milieu rural et si, à la fin du siècle, la houille a pris le relais du bois pour assouvir les besoins d'énergie de la ville, la forêt demeure réduite à la portion congrue n'occupant que les surfaces que veut bien lui laisser l'agriculture. Ce ne sera qu'au XX<sup>e</sup> siècle que l'exode rural permettra à la forêt de reprendre pied, naturellement ou par Fond Forestier National interposé, dans des surfaces naguère cultivées, le taux de boisement de la France remontant au niveau qu'il avait au Moyen Age.

Rien n'est plus naturel que cette alternance entre le défrichement et le reboisement au gré des circonstances économiques, sociologiques et démographiques. Accompagné, avec un certain retard, par des mesures législatives, une telle alternance se produit dans l'ensemble des zones rurales de la France sans difficultés majeures, sauf en montagne !

## Mais, au XIXe siècle, conflit en montagne !

En montagne, en effet, la forêt n'a pas seulement pour rôle d'occuper utilement le sol, mais aussi celui de le protéger et de protéger ses habitants en combattant l'érosion. La sécurité d'habitants plus nombreux, occupant les moindres replats au soleil, nécessitait plus d'espace boisé à l'amont, alors que la survie économique des mêmes habitants plus nombreux aurait exigé plus d'espace en herbe ! Le conflit était inévitable !

Il est né au début du XIXe siècle, lorsqu'une certaine élite de militaires vétérans des campagnes napoléoniennes, de fonctionnaires venus de la plaine nommés en montagne et d'intellectuels (voyageurs romantiques en mal d'Italie) prit conscience des dangers que les débordements torrentiels, les glissements de terrain et les avalanches faisaient courir aux malheureuses populations montagnardes.

Les dites populations connaissaient fort bien les risques et avaient bien constaté leur recrudescence avec les progrès du déboisement. Mais les autorités locales traditionnelles n'existaient plus ou n'avaient plus le pouvoir d'imposer les mesures de sauvegarde nécessaires à des foyers dont la situation économique était déjà souvent tragique. On considérait ces risques comme une fatalité, on cherchait seulement à s'en accommoder en plaçant au mieux l'habitat construit, en réduisant au maximum les déplacements en hiver sous les pentes raides déboisées ou en évitant de circuler en été le long des torrents.

Ce sont, nous l'avons dit, les visiteurs venus de la plaine qui les premiers, scandalisés par les risques qu'ils découvraient, n'eurent de cesse de leur attribuer une cause et ils eurent vite fait d'affirmer que c'était les montagnards eux-mêmes qui avec leurs haches et leurs troupeaux avaient créé leur propre malheur en faisant reculer la forêt.

## Un mouvement d'opinion !

Un mouvement d'opinion, que l'on peut comparer aux premiers enthousiasmes du mouvement écologique des années 60, cristallisa autour du petit livre paru en 1842 d'un ingénieur des Ponts et Chaussées des Hautes Alpes, Alexandre SURREL, qui décrit en des termes qu'un forestier montagnard moderne ne désavouerait pas, les phénomènes d'érosion et de ravinement qui suivent la disparition d'un espace boisé sur pente forte en montagne.

Et, sans trop d'égards pour la nécessité où étaient les montagnards de trouver de quoi nourrir leurs troupeaux pour survivre, SURREL conclut à l'urgence absolue de reboiser toute la montagne !

Mais les montagnards préféraient vivre dangereusement près de leurs torrents des fruits de leurs troupeaux que mourir de faim en toute sécurité ; les résistances locales aux programmes des partisans de SURREL furent fortes.

Ce sont les risques courus par les habitants de la plaine qui devaient emporter la décision : SURREL et ses partisans avaient eu l'habileté de prédire que laisser la montagne nue ne pouvait qu'entraîner des dégâts torrentiels de plus en plus graves qui finiraient par engendrer des inondations catastrophiques dans les grandes vallées de piedmont : celles du Rhône, de l'Isère, de la Durance, de la Garonne, de l'Adour, de la Loire et de l'Allier étaient menacées des pires désastres à cause de l'incurie des montagnards !

## **28 juillet 1860 : la première "loi montagne"**

Or, vers la fin des années 1850, les faits semblent leur donner raison : La Garonne, la Loire, l'Isère, le Rhône, la Durance entre 1856 et 1859 envahissent leurs lits majeurs causant des dégâts considérables. Désormais convaincues du bien fondé des idées de SURREL, les autorités du Second Empire font approuver par le Sénat la Loi du 28 juillet 1860 qui est la première "loi montagne" de notre pays : dans les périmètres montagnards délimités par l'administration, le reboisement est obligatoire, il est effectué par les services de l'Etat mais reste en partie à la charge financière des propriétaires qui peuvent tout au plus prétendre à une aide de l'Etat.

L'objectif est bien l'intérêt général puisqu'il s'agit de la sécurité publique vis-à-vis des risques naturels, mais, le moyen privilégié choisi étant le reboisement, c'est l'administration des Eaux et Forêts qui est chargée de la mise en oeuvre de la loi.

## **Difficultés techniques et humaines !**

Les premiers reboiseurs se lancèrent avec enthousiasme dans une tâche dont ils ne soupçonnaient pas toutes les difficultés :

- techniquement, ils eurent à inventer les principes de la lutte contre l'érosion concentrée et de la correction torrentielle, préalables à toute stabilisation par la forêt,

Forêt - Herbe, l'histoire d'une longue concurrence

- mais l'obstacle majeur fut la résistance des hommes : les tout-premiers "périmètres de reboisement" créés concernaient des pâturages communaux collectifs qui étaient le principal moyen de subsistance des plus pauvres parmi les éleveurs.

## Une seconde loi montagne...

Les protestations furent telles qu'il ne fallut pas plus de 4 ans pour qu'une seconde "loi montagne" du 9 juin 1864 sur "le regazonnement des montagnes" ne vienne rééquilibrer la première en admettant qu'un pâturage n'est générateur d'érosion que s'il est en mauvais état d'entretien. Désormais le même service forestier qui, ici, reboise autoritairement, peut, là, aider et financer le bon entretien des pâturages.

## ...et une troisième !

La troisième "loi montagne", du 4 avril 1882, sur "la conservation et la restauration des terrains en montagne", encore en vigueur de nos jours, est plus respectueuse des intérêts des propriétaires locaux : elle prévoit l'acquisition par l'Etat des périmètres avant reboisement et crée, une ligne de crédits dits "d'améliorations pastorales" pour diverses aides à l'élevage (amendements, clôtures, voies d'accès, construction d'abris et de fruitières, adductions d'eau, installations pour la santé des troupeaux etc. ) tout en prévoyant, en contrepartie, un droit de regard des services RTM sur la charge maximale en bétail des alpages collectifs et sur les dates de montée à l'estive des troupeaux autochtones ou transhumants.

Le forestier RTM, à la fin du siècle dernier, règle presque totalement la vie de quelques hauts villages de montagne : il en assure la sécurité en maîtrisant le torrent local, il crée et entretient la route d'accès, il assure sa survie économique en organisant l'exploitation des alpages, il absorbe même le trop plein de main d'oeuvre en l'employant sur ses chantiers.

## Accompagner l'alternance forêt-herbe !

Il retarde ainsi, au moins jusqu'à la première guerre mondiale et dans les villages d'altitude, l'exode rural qui commence à se dessiner.

En moyenne montagne, la loi de 1882 lui permet, au contraire, d'accompagner ce même exode rural en absorbant les terres les plus déclives qu'abandonnent les candidats au départ vers la ville : alors qu'en 1860, le reboisement de certains alpages suscitait

des résistances désespérées, 40 ans plus tard, on constate que la plus grande partie des acquisitions de terrains à reboiser réalisées par l'administration ont été faites à l'amiable, sans user du droit d'expropriation que la loi donnait à l'Etat, et, souvent, sur la demande instante des propriétaires pressés de quitter le pays. Un des mérites de la loi de 1882 a été de permettre sans heurts au reboisement de succéder à l'herbe conformément aux données démographiques et socio-économiques.

## **Le forestier et l'éleveur : une complicité montagnarde !**

Dans le sud du Massif Central comme dans les Alpes du Sud et les Pyrénées Orientales, des reboisements importants ( 400 000 ha) ont été conduits par des forestiers qui avaient aussi le souci de la sécurité vis-à-vis des risques naturels mais aussi celui du maintien de "l'Economie montagnarde". N'est-ce pas précisément ce nom qui fut donné à la chaire de l'Ecole Nationale des Eaux et Forêts qui, jusqu'en 1966 enseignait les techniques RTM ?

Aussi est-elle particulièrement injuste, l'accusation classiquement portée contre les forestiers RTM d'avoir voulu, en montagne, "remplacer les hommes par des pins noirs" !

Bien au contraire, à l'exemple de leur grand ancien, Georges FABRE, le reboiseur de l'Aigoual, les forestiers RTM, appliquant souvent sans en avoir toujours conscience les méthodes d'analyses des sociologues de l'école de Le PLAY, étaient tout particulièrement attentifs à la vie des collectivités locales, suscitant et aidant les installations de fruitières, organisant des "concours d'alpages" qui eurent beaucoup de succès.

Les forestiers ont suscité les nombreuses sociétés locales que rassemble la puissante Fédération Française d'Economie Montagnarde présidée par l'un d'eux et dont les congrès et les copieux bulletins sont la mine où les élus venaient chercher les idées pour élaborer leur politique de la montagne

## **A l'origine de l'INERM ? Les forestiers !**

Tout naturellement, lorsque, avec le tourisme, les données de la vie économique en montagne furent radicalement transformées, c'est un forestier RTM, Louis GARAVEL qui, sous l'autorité de l'Ingénieur Général MESSINES - le "patron" des forestiers RTM - mit en place, en 1963, l'organisme de réflexion qui s'imposait en créant "l'Institut National d'Etudes Rurales Montagnardes" (INERM) dont Louis GUIMET fut la cheville ouvrière.

## **La quatrième "Loi montagne" en continuité avec les autres**

La réforme de 1965 devait entraîner le passage de la gestion des crédits d'améliorations pastorales aux DDAF. Dans le même temps, les spécificités économiques de plus en plus particulières à l'économie de la montagne dans les domaines de l'élevage, des transports, du tourisme, de l'environnement, exigeaient des recherches, des connaissances et des mesures que les spécialistes RTM de la sécurité en montagne n'étaient pas, d'évidence, à même d'assumer. L'INERM (ou la division des "Etudes Rurales Montagnardes" qu'il a constitué) rassemblant des zootechniciens, des économistes et des sociologues était seul apte à élaborer la quatrième "Loi Montagne", celle de 1985, dont Louis GUIMET est à juste titre considéré comme le véritable auteur, avec son équipe.

Mais, dernier héritage RTM, les matériaux qui ont permis d'édifier cette "Loi Montagne" ne sont-ils pas en grande partie issus de la fameuse et monumentale "enquête pastorale" lancée en 1962 par Jean Messines auprès des services RTM ?





# GESTION DE L'ESPACE EN MONTAGNE PRATIQUE ANCIENNE NOUVELLES QUESTIONS

**François VERON**

Ingénieur de Recherche  
Cemagref Groupement de Grenoble  
Division Etudes Rurales Montagnardes (INERM)

L'expérience séculaire des sociétés montagnardes, confrontées à des conditions naturelles contraignantes, leur a permis de forger empiriquement des systèmes construits sur une valorisation de la diversité et de la complémentarité des milieux. L'équilibre de ces sociétés avec leur environnement, souvent idéalisé et plus apparent que réel, résultait d'un compromis entre besoins économiques et contraintes du milieu. Une certaine conscience des limites à ne pas dépasser tenait lieu de garde-fou, sous peine de voir remise en cause la survie même du groupe social.

Ces systèmes ont engendré des formes et des structures originales d'utilisation de l'espace qui n'ont jamais été immuables. Celles dont nous héritons ne sont que l'image instantanée d'une alternance d'avancées et de reculs de l'agriculture et de la forêt, au gré des circonstances historiques. Les grandes transformations économiques qui ont affecté la montagne depuis un siècle (industrialisation, développement touristique, exode rural ou urbanisation) ont de même laissé une large empreinte dans le paysage montagnard.

Ces transformations des modes d'occupation de l'espace ont déjà par le passé attiré l'attention par certaines de leurs conséquences écologiques ou sociales et fait l'objet de travaux conduisant à des prises de décision. La restauration des terrains en montagne au siècle dernier comme plus récemment, dans les années soixante et soixante-dix, les études sur l'avenir de l'agriculture, la désertification en montagne ou le développement touristique en constituent des étapes significatives.

La période actuelle est marquée par une forte recrudescence de discours et de travaux ayant pour thème la "gestion de l'espace", selon l'expression actuelle, bien au-delà des quelques cercles qui s'en sont traditionnellement préoccupés. Est-ce un phénomène

de mode ou le résultat d'une prise de conscience liée à l'ampleur et surtout à la rapidité des mutations ? Il est encore trop tôt pour y répondre. Sans doute la prise de conscience des limites d'un modèle de développement agricole et un changement d'attitude du corps social dans sa relation à la nature ont-ils contribué à ce foisonnement d'initiatives.

## De l'espace support à l'espace construit

Durant ces dernières décennies, l'espace rural a essentiellement été perçu comme support d'activités productives, agricoles ou forestières. Les aménagements dont il a fait l'objet ont été réalisés dans un but d'amélioration quantitative de la production (remembrement, drainage, boisement, etc.) tandis que d'autres mesures ont eu pour objectif d'en préserver certaines caractéristiques (parcs naturels et réserves, réglementation des boisements, etc.).

Le modèle de développement agricole mis en place depuis le début des années soixante a transformé le paysan d'autrefois en exploitant dont la fonction essentielle, voire exclusive, est la production. Mais ce modèle s'est révélé incapable d'intégrer dans ses perspectives des caractéristiques propres de l'espace montagnard telles que l'existence de conditions naturelles moins favorables ou la présence d'une mosaïque de milieux originaux et variés.

En dépit de tentatives d'ajustement, avec notamment l'instauration des indemnités compensatoires de handicaps naturels, la condamnation des systèmes non concurrentiels mais relativement efficaces par rapport au milieu, sans émergence d'alternative crédible à grande échelle a laissé planer un sentiment de doute, voire d'impuissance et d'échec. Seules quelques rares régions dont le développement s'est appuyé sur des produits à forte identité ont pu résister grâce à une politique exigeante substituant au modèle quantitatif une démarche basée sur la qualité.

Les conséquences de l'exode agricole ont été dans un premier temps perçues au travers de l'abandon des terres et de l'extension des boisements puis, plus récemment, par la transformation des paysages (fermetures visuelles) et des pertes de valeur écologique (disparitions d'écosystèmes anthropisés, homogénéisation des milieux). Pourtant, la critique des montagnards à l'égard de ce modèle agricole est restée vaine tant que ses limites n'ont pas été perçues dans les régions mêmes où il reportait ses meilleurs succès.

Ce n'est donc qu'avec la généralisation des excédents (des produits laitiers aux céréales) et le développement des pollutions d'origine agricole que les questions de fond ont commencé à émerger. Alors que les mécanismes de marginalisation n'ont guère induit de mobilisation ailleurs qu'au sein des régions concernées, la

dégradation de l'environnement a par contre joué un rôle de catalyseur lorsqu'elle est devenue perceptible pour une population de plus en plus sensibilisée à ces questions.

Si en France la problématique de gestion de l'espace a émergé en montagne et dans d'autres régions marginalisées par le modèle de développement agricole, ce n'est paradoxalement pas comme on aurait pu s'y attendre à partir des questions économiques ou sociales (coûts des excédents, sous-rémunération de la production, disparition d'une profession, etc.) mais du fait de réactions aux transformations récentes subies par l'espace et le paysage.

Les revendications nouvelles portent sur l'organisation même de l'espace, ses formes, sa structure, sa destination : refus de la "friche", recherche de milieux protégés, valorisation de paysages humanisés, souhait d'une maîtrise des risques naturels. D'un espace considéré comme sous-produit d'une activité dont il n'est que le support, on s'achemine vers un espace construit comme un produit à part entière sur lequel sont posées des exigences précises.

## Le nouveau contexte

Les effets de la déprise agricole d'un côté (incidences sociales, paysage, environnement) et les conséquences de la course à la productivité de l'autre (coûts des excédents et pollutions) ont poussé les responsables politiques et professionnels à admettre les limites du modèle de développement des années soixante. La montée de la demande en environnement sert de prétexte pour justifier la refonte des orientations. La réforme de la PAC de 1992, plus subie qu'assumée, a consacré en France l'ouverture d'un débat qui est encore loin d'être clos.

De localisée aux régions économiquement marginalisées, la question s'étend à l'ensemble de l'espace rural, avec de toute évidence, la nécessité d'y apporter des réponses différenciées et adaptées à chaque situation. À l'objectif économique, auparavant seule référence, sont intégrés des objectifs complémentaires mais tout aussi importants : le renouvellement des ressources et la gestion des risques (pollution, risques naturels). L'espace étant le lieu d'application et de confrontation de ces trois objectifs, les systèmes de gestion qui se mettent en place sont révélateurs des réponses apportées et des difficultés rencontrées.

La montagne retrouve dans ce cadre la possibilité de se positionner et de faire prendre en compte les spécificités de ses milieux et de ses systèmes. Dans le même temps, le modèle touristique étant lui aussi ébranlé pour d'autres motifs, les principaux acteurs de la montagne sont de la sorte incités à réajuster simultanément leur formes de développement. L'occasion se présente ainsi de décroquer un débat qui, en d'autres circonstances, aurait plutôt opposé les acteurs.

Depuis le milieu des années 80, plusieurs initiatives, essentiellement d'origine locale, ont joué un rôle précurseur dans ces efforts de réajustement et de redéfinition des rapports entre acteurs. Elles se sont traduites par des conventions ou des montages d'opérations prenant plus ou moins de distances par rapport aux modèles ambiants.

Leur intérêt prospectif et expérimental s'est cependant trouvé limité par l'extension rapide, dès 1990, de l'application des mesures relevant de l'article 19 du Règlement CEE 797/85 modifié. En offrant une voie de résolution officiellement reconnue, ce dispositif a ramené sur le seul champ agricole un débat plus large dont certains pans risquent ainsi d'être occultés.

## **Les systèmes de gestion de l'espace**

La notion de système de gestion de l'espace découle de l'analyse de ces tentatives de réintégration des fonctions de l'espace qualifiées auparavant de "non productives" dans un processus économique et social. Les voies empruntées, les moyens disponibles, les obstacles surmontés et le succès de ces expériences, dont l'article 19 et ses dérivés ne représentent qu'un cas particulier, sont divers. Les traits communs qui suivent déterminent cependant quelques caractéristiques importantes des systèmes de gestion de l'espace.

### **• Des productions nouvelles**

La prise en compte des fonctions dites "non productives" en est le critère distinctif. Au lieu d'être basés exclusivement sur la maximisation des productions primaires, agricoles ou forestières, les systèmes de gestion de l'espace visent à insérer, ou souvent réinsérer, des productions de nature immatérielle aux côtés des productions primaires. Dans les cas extrêmes, les productions immatérielles peuvent même prendre le pas sur la production primaire.

La vie sociale, le paysage, l'environnement, la récréation, la prévention des risques constituent autant de composantes de ces productions immatérielles dont l'intérêt est de plus en plus reconnu et recherché par la société.

### **• Le partenariat**

Différents représentants de la demande sociale (Union Européenne, Etat ou collectivités, établissements publics, organisations professionnelles, associations) contribuent, par leurs interventions politiques, techniques ou financières, à orienter la gestion de l'espace en revalorisant les fonctions négligées du fait des choix antérieurs. Ainsi, pour leur mise en œuvre, les agriculteurs ou les forestiers, principaux gestionnaires de l'espace en superficie, ne sont plus seuls à décider.

Ces acteurs ont souvent perçu l'intérêt porté par l'extérieur sur leur activité comme une intrusion de tiers dans un domaine volontiers considéré comme réservé, ce qui a été source de blocages. Mais cette situation n'est pas sans rappeler d'autres questions déjà débattues en d'autres circonstances : comment articuler des désirs et des moyens souvent d'origine extérieure à la montagne avec les revendications légitimes d'auto-détermination des acteurs locaux qui voient de nouvelles aspirations émerger et de nouveaux marchés s'entrouvrir ?

### • La complémentarité des objectifs

Au lieu de fonctionner selon un mode d'exclusion comme la production dans le schéma antérieur, les systèmes de gestion de l'espace se construisent dans un processus de complémentarité des fonctions. Ils ne pourront d'ailleurs probablement fonctionner réellement et être pertinents que sur de telles bases.

Les travaux sur le multi-usage de l'espace entrent dans cet esprit mais n'en constituent qu'un exemple encore inachevé. Dans la vision la plus large, il conviendrait plutôt de parler de pluri-fonctionnalité de l'espace, où des fonctions, et pas seulement des usages, différentes sont satisfaites simultanément et doivent être combinées selon des modalités bien souvent encore mal connues du fait de notre inexpérience en la matière. La nature des productions en jeu et les types de combinaisons possibles sont multiples et variables d'une situation à l'autre.

Il semble certain que la combinaison des productions prend un sens, notamment d'un point de vue économique, alors qu'en aucune manière l'approche de chacune des productions prise individuellement ne peut déboucher. Dans la majorité des cas cependant, la production primaire garde le rôle moteur bien qu'elle ne trouve sa justification qu'en complémentarité avec les autres.

### • L'innovation

Les systèmes de gestion doivent se construire dans un contexte d'expérimentation-développement. L'appareil de recherche ayant été orienté depuis trente ans vers d'autres objectifs, les références font défaut, aussi bien quant aux techniques de pilotage de l'environnement qu'à propos de la viabilité et de la reproductibilité technique et économique des systèmes.

La réintégration des productions immatérielles s'expérimente donc à partir de présupposés, d'intuitions ou de l'expérience vernaculaire. Elle s'accommode plus ou moins bien avec la logique dominante, et doit affronter de nombreux obstacles juridiques (inadaptation des outils du code rural), sociaux et fiscaux (limites du régime agricole et de la pluriactivité) ou encore économiques (faiblesse des théories économiques, difficultés à intégrer le long terme).

## • Des assises rudimentaires

Le caractère novateur de ces systèmes accentue encore l'apparente fragilité de leur assise. A l'absence de concepts opérationnels et de références viennent s'ajouter le manque d'organisation des marchés et les pesanteurs sociologiques.

L'organisation de la contrepartie versée aux exploitants pour leurs productions immatérielles reste frustrante. Les mécanismes de transfert du consommateur vers le producteur passent essentiellement par la voie publique. En l'absence de marché formalisé, même si la demande existe, l'évaluation des concours est conduite sur une base exclusivement financière selon des modalités de calcul défavorables aux exploitants. Ces éléments ne facilitent pas l'expansion de ces systèmes alors que d'autres circuits, plus directs, ou d'autres modalités de calcul pourraient être envisagés.

En termes sociologiques, l'un des freins majeurs réside dans la remise en cause de l'identité des acteurs et de l'image qu'ils ont de leur place. L'agriculteur qui se définit d'abord comme producteur, refuse d'être "jardinier de la montagne" alors qu'il a, de tout temps, élaboré ces produits immatériels. Un marché qui institutionnalise ce rôle est en train de naître. Si les contours en restent encore largement à définir, ce marché ne semble pas plus dépendant de la société que l'autre tandis que, sur le plan technique, le défi à relever est tout aussi motivant que celui des années soixante.

La nature fondamentale des prestations reste largement indéterminée et l'ambiguïté entretenue par de nombreux discours ne contribue guère à clarifier le débat. Entre compensation (de handicaps) ou indemnisation (de surcoûts, de pertes de revenu) et rémunération de productions au profit de la société si l'on se place du côté des producteurs, ou entre dépense d'entretien et investissement productif (notamment en termes touristiques ou de cadre de vie) si l'on se met du côté des collectivités, la conception et les décisions qui en découlent diffèrent considérablement.

En conclusion, les questions actuelles relatives à la gestion de l'espace sont le révélateur d'une nouvelle série de mutations profondes qui affectent les activités rurales dans un contexte d'évolution du rapport de la société à la nature. Du fait des contraintes physiques pesant sur leurs milieux, les montagnards n'ont pas totalement perdu de vue la diversité des fonctions dont leur espace est porteur, sans pouvoir toujours les faire reconnaître. Mais leur position de "décalsés" leur a permis d'anticiper en certains points les réajustements en cours. Peut-être pourront-ils ainsi plus facilement faire prendre en compte et valoriser les originalités de leurs régions ?

## Références bibliographiques

- DALLET M. coord., FRAPPAT J., GUICHARD F., JAUNEAU J-C., 1973) - *Relations contractuelles entre collectivités locales et promoteurs touristiques*, Grenoble, CTGREF, INERM, 245 p. + ann.
- FAUDRY D., TAUVERON A., LIZET B., PERRET J., 1977 - *La désertification de l'espace montagnard*, Grenoble, CTGREF, IREP, ADAM, 197 p.
- PERRET J., FRAPPAT J., DALLET M., GUICHARD F., JAUNEAU J-C., MICHEELS C., 1976 - *Impact des stations touristiques, les Alpes du sud*, Grenoble, CTGREF, ADAM, 331 p. + ann.
- VERON F. 1991 - *Contrats de gestion des espaces naturels*, Grenoble, CEMAGREF-INERM, Etude n° 243, 32 p. + ann.
- VERON F. 1991 - *Formes innovantes de gestion de l'espace en France*, Grenoble, CEMAGREF-INERM, Etude n° 242, 100 p.
- VERON F., 1989 - Eléments de réflexion sur la spécificité des systèmes spatiaux montagnards et leur gestion, *Revue de Géographie Alpine*, t. LXXVI, 1989-1-2-3, 211-226.



Louis GUIMET : *Pour traduire toute l'angoissante distance qui sépare le vécu et le perceu montagnard...*



# LA VALEUR PATRIMONIALE DE LA MONTAGNE

**Bernard FISCHESSE**  
Ingénieur en Chef du GREF

## Un patrimoine revendiqué et fragile

Les montagnes constituent un patrimoine irremplaçable dont l'influence dépasse largement le seul cadre géographique. Ce sont de formidables châteaux d'eau dont les sources et les glaciers constituent le plus précieux potentiel d'eau potable d'Europe. Leurs matériaux alluvionnaires fertilisent, comme ils peuvent contrarier, les cultures en contrebas.

Elles sont, en Europe, pratiquement les seules régions géographiques ayant conservé leurs biotopes originels dans un continent très remanié par les entreprises humaines et, à ce titre, elles constituent le patrimoine naturel le plus précieux dont disposent encore les européens. Réserves d'une faune et d'une flore remarquables, forgées par les contraintes de l'altitude, elles constituent des banques de gènes exceptionnelles et de formidables laboratoires naturels où l'évolution se poursuit activement sous nos yeux. Nombre d'écosystèmes de haute montagne sont aussi rares que fragiles.

Par la variété et la beauté de ses sites, par la qualité des aventures que l'on peut y vivre dans un milieu encore empreint de sauvagerie, par ses paysages hérités d'une longue tradition agricole, en partie désormais abandonnés et reconquis par la vie, mais qui ont une véritable valeur marchande, par la diversité des sports et des loisirs que l'on peut y pratiquer au fil des saisons, la montagne représente un capital touristique d'une telle importance qu'il doit être comptabilisé à l'échelle d'un continent.

Ces paysages montagnards sont, désormais, tellement revendiqués comme cadre de détente et de régénération et ils sont tellement à l'ordre du jour, qu'on parle de "paysage montagnard de qualité" comme d'un produit économique à valeur d'avenir garantie.

Mais ce milieu montagnard est très réactif et d'une extrême sensibilité. Les contraintes naturelles, découlant de l'altitude et de la pente, y exagèrent tout impact au risque de conduire rapidement à des déséquilibres qui peuvent franchir des seuils irréversibles à notre échelle des temps et des coûts.

Les impacts de toutes sortes, y compris les impacts visuels qui s'y répercutent sur de vastes secteurs, doivent être évités ou minimisés à l'extrême. Certains de ces impacts seront irréversibles, tel par exemple de décapage de la pelouse alpine au-delà de 2300 m dans les Alpes qui, dans le meilleur des cas, se reprendra naturellement à raison de 1 mm par an et qu'aucun procédé connu d'enherbement artificiel ne peut compenser.

La notion de capacité de charge revêt une importance toute particulière en haute montagne. Pour un milieu donné, elle est fonction de sa sensibilité aux modifications et de son pouvoir de régénération. Mais il n'existe pas de méthodes scientifiques absolues pour la fixer, de façon à la fois objective et globale.

On peut cependant repérer des points d'accélération qui, une fois franchis, voient les systèmes de transformation s'emballer sans possibilité de maîtrise et des points d'irréversibilité au-delà desquels tout retour à la situation antérieure est illusoire, du moins à notre échelle de temps.

Notre génération a reçu ce patrimoine en héritage. Sa protection comme sa valorisation doivent relever d'une volonté commune.

Au niveau de l'Arc Alpin, c'est de convention européenne qu'il s'agit ; au niveau national, toute une panoplie d'aides, d'assistances techniques, de législations et de procédures prouve l'intérêt porté par les français à leurs montagnes.

## La forêt de protection et le parc national

L'évolution de la prise en compte des problèmes d'environnement dans la gestion de la montagne française peut être présentée en quatre temps.

- Le **premier temps** traduit une inquiétude citadine pour des risques provoqués et les forestiers ont été les premiers garants de la protection et de la restauration des équilibres de la montagne. L'initiative est partie, vers 1860, de la ville inquiète des crues partant d'une montagne surpeuplée et surexploitée par endroits. On ne parle alors pas de protection de patrimoine d'exception mais de maîtrise de risques naturels. C'est encore là l'objectif principal des services de la restauration des terrains en montagne qui, en conjuguant des efforts de génie civil et de génie biologique ont, en un siècle, reboisé des centaines de milliers d'hectares et corrigé des milliers de torrents.

- **Le deuxième temps** est celui de la protection ponctuelle compensatoire.

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, le tourisme en haute montagne va prendre un essor considérable qui se poursuit actuellement.

L'aménagement touristique de la haute montagne sera orienté dans les années 60 vers une action d'équipement et de commercialisation des sites skiables de haute altitude et vers la définition d'un produit commercial d'appel fixateur d'un volume important de devises étrangères, c'est le lancement du "Plan Neige" qui, au cours du VIème plan, conduira à la réalisation, en 10 ans, de quelques 145.000 lits de classe nationale ou internationale. Cependant le gigantisme des équipements, les exigences des promoteurs et la conception même de ces réalisations d'inspiration nettement urbaine ont souvent nuit à l'environnement naturel et à l'identité locale. Actuellement ces stations d'altitude occupent quelques 5 % du territoire montagnard, mais leurs influences sur l'environnement dépassent largement leurs simples limites.

En contre partie à ce développement de structures artificielles en haute montagne, une politique de protection ponctuelle s'emploie alors à y préserver certains des sites naturels les plus remarquables.

C'est celle des sites classés, des réserves naturelles, des parcs nationaux, des arrêtés de biotopes, de l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), de la directive européenne "habitats", qui prend toute sa dimension avec la loi 1960 instituant les parcs nationaux.

La première des 102 réserves naturelles actuelles est créée en 1961 au Lac Luitel dans la chaîne de Belledonne : nombre de ces réserves, et les plus grandes d'entre-elles, sont situées en montagne.

La Haute-Savoie s'est distinguée en mettant en place, sous l'impulsion de sa direction départementale de l'agriculture, la seule en France alors à disposer d'un service de protection de la nature, un remarquable réseau de réserves naturelles : Aiguilles rouges, Arve-Giffre, Aravis, Borgy, Vacheresse, Sous-Dine, les Contamines, la Tournette, Arandellys...

La centième réserve sera créée en 1990 dans les Alpes au Plan de Tueda ; elle protège une des plus belles pinèdes de pins d'arole des Alpes du nord mais c'est encore une compensation à des équipements sportifs de la station de Meribel-les-Allues.

Ces réserves naturelles viennent en complément de tout un réseau de réserves de chasse qui, en 1972, abritaient plus de 5.000 chamois.

Trop souvent conçues de façon statique, alors qu'un espace naturel est une réalité vivante, ces réserves naturelles doivent désormais donner lieu à des plans de gestion adéquats et devraient être mieux intégrées dans l'économie locale.

Lors de leur création, les parcs nationaux affichaient des préoccupations de protection de richesses naturelles, de recherche scientifique sur de vastes zones, mais aussi de sensibilisation, d'ouverture au public et de relance économique locale. Sur

les six parcs nationaux existant actuellement en France, cinq sont situés en montagne ; leur superficie totale représente 99 % de celle du réseau des parcs nationaux français. Avec 350.000 ha protégés en zone de parc, ils couvrent 3 % de la zone de montagne.

Le premier d'entre eux est la Vanoise, créé en 1963, suivent ceux des Pyrénées Occidentales en 1967, des Ecrins en 1973, du Mercantour en 1979.

La création du Parc national des Cévennes, en 1970, posera un problème car, à la différence des autres zones de parc qui sont désertes, la sienne comptait quatre cents habitants permanents.

Le 23 mai 1969 éclate l'affaire de la Vanoise, lorsque son conseil d'administration décide l'amputation du premier des parcs nationaux français. Portée devant l'opinion publique par un journaliste, l'affaire va durer deux ans et déclencher une énorme vague de protestations. La décision sera revue en haut-lieu. Les français avaient ainsi marqué leur attachement à leurs parcs nationaux de montagne dont le principe sera encore mis en question lors de l'application de la loi sur la régionalisation. Mais après de longues discussions, la dimension patrimoniale des parcs nationaux à prévalu et leur existence continue à traduire une volonté nationale de sauvegarde.

Ils sont manifestement une réussite sur le plan scientifique et économique et ils accueillent chaque année des millions de visiteurs.

On estime aujourd'hui que plus d'un visiteur sur trois, prenant ses vacances en montagne, visite un parc national dont il prône la naturalité.

Certains pensent que les parcs devraient se préoccuper de façon plus concrète des problèmes de leur zone périphérique dont ils sont solidaires et qu'ils devraient mieux transmettre leurs innovations, notamment en matière de génie écologique.

Car, alors que les programmes scientifiques n'ont pas fini d'inventorier leur patrimoine et que leur influence dépasse peu à peu leurs limites, ils n'ont pas encore réellement façonnés leurs zones périphériques en parcs naturels régionaux exemplaires contractualisant un programme de développement autour d'une charte affichant résolument une volonté commune de protection et de valorisation patrimoniale. Quant au réseau des parcs naturels régionaux qui continue son extension en montagne, il ne s'est pas encore réellement affranchi des querelles partisanes de politique locale.

Parallèlement à cette politique de protection ponctuelle du patrimoine montagnard, il faut signaler que s'est développée une entreprise de réintroduction d'espèces animales qui a réellement débuté en 1959-60 avec l'opération "Bouquetins des Alpes" dans le Massif des Cerces. L'animal sera, de 1967 à 1978, introduit dans la réserve de Haute-Savoie puis en Massif de Belledonne en 1983, puis en Vercors et en Mercantour en 1989. Parmi les autres réintroductions réussies et spectaculaires ; celles du Vautour fauve à partir de 1981 dans les Cévennes et du Gypaète barbu dans les Alpes françaises à partir de 1987.

- **Le troisième temps** de cette évolution des esprits passe par la prise en compte de l'environnement montagnard au niveau de l'aménagement. Elle se fixe pour objectif de maintenir en vie la montagne par un soutien à l'agriculture et au tourisme en s'efforçant d'en préserver les équilibres naturels.

L'impulsion est donnée par une directive nationale sur la protection de l'environnement et de l'aménagement de la montagne datant de novembre 1977. On parle désormais de stratégies de développement et d'aménagement non plus sectorielles ou ponctuelles mais globalisantes ; non plus uniquement protectionnistes mais innovantes. On parle de réserver en priorité les meilleures terres à l'activité agricole, de regroupement des constructions nouvelles et de limitation des infrastructures et des équipements en altitude et aussi de protection particulière de la haute montagne.

Tout projet d'équipement important est désormais soumis à une évaluation préalable de ses avantages et de ses inconvénients. C'est la traduction en montagne de l'article 2 de la loi sur la protection de la nature du 10 juillet 1976 et l'ère des études d'impact et du comité interministériel des unités touristiques nouvelles.

Force est de constater, avec le recul, que la procédure de l'étude d'impact n'a pas donné réellement satisfaction, plutôt considérée comme une contrainte administrative que comme un outil destiné à améliorer le projet, l'étude d'impact a manqué de contrôle et de contre expertises scientifiques, d'éthique et de procédure de consultation publique satisfaisante. Elle n'a pas juridiquement évolué comme il était prévu au départ. C'est également à cette époque que sous l'impulsion du CEMAGREF de Grenoble se développent les premières études paysagères en montagne.

- **Le quatrième temps** enfin, marque une transition avec notre conception actuelle en matière de gestion de l'espace qui, désormais, reconnaît que l'équilibre d'une société dépend aussi de la qualité de ses paysages et de son environnement ; que la promotion d'un patrimoine culturel et naturel et de paysages de qualité est un atout économique essentiel pour la montagne ; et aussi que désormais un paysage de qualité ne se construit plus spontanément mais nécessite l'ajustement d'une stratégie collective de gestion intégrée.

Bien au-delà des simples palliatifs des études d'impacts, des déclarations d'intention sans lendemain de la loi montagne de 1985 qui ne s'est pas réellement préoccupée de protection et de valorisation du patrimoine montagnard ; bien au-delà des procédures d'impact, des articles de la directive montagne de 1977 et des programmes de subventions "compensatoires" ; bien au-delà du zonage, de l'assistanat ou de la réglementation voulant résoudre les situations conflictuelles, la conception actuelle voudrait impliquer l'intégration d'une estimation économique des valeurs patrimoniales dans la gestion d'un territoire.

Cette conception implique de prendre également en compte d'autres valeurs que les seules données couramment comptabilisées. Elle implique la gestion de la biodiversité guidée par des considérations d'écologie du paysage, d'ajuster des plans

de paysage et des pratiques d'entretien de l'espace. Elle implique de nouvelles solidarités. Elle implique une évolution des mentalités et une maturité sociale, des innovations, des recherches... Les paysages de la montagne du troisième millénaire traduiront la maîtrise collective raisonnée d'un territoire d'exception ou alors ne seront que friches, déserts humains, lunaparks et banlieues désordonnées.

Nos équipes de recherche travaillent aux côtés des collectivités et des responsables de l'aménagement du territoire pour le devenir de cette montagne là ; une montagne active, moderne, bruissante de vie humaine et de vie sauvage équilibrée, une montagne respectueuse de ses irremplaçables valeurs patrimoniales et de ses particularités régionales replacées dans un contexte européen.

## Impression d'une découverte glaciologique du Groenland

Illustrations : Louis GUIMET, 1987

Louis GUIMET par deux fois, a participé aux tournées de glaciologie de l'IGS-SAO (International Glaciological Society - Section des Alpes Occidentales).

En 1984, avec quarante participants européens, il découvrait la côte orientale de l'Alaska, et en 1987, la côte ouest du Groenland. De ces deux voyages, il rapporta, avec le talent et l'humour qui caractérisent ses dessins, une cinquantaine de croquis au feutre, qui illustrèrent le compte rendu de ces tournées.

Ces œuvres sont exposées au "Musée de l'Arctique" près de Toulouse.

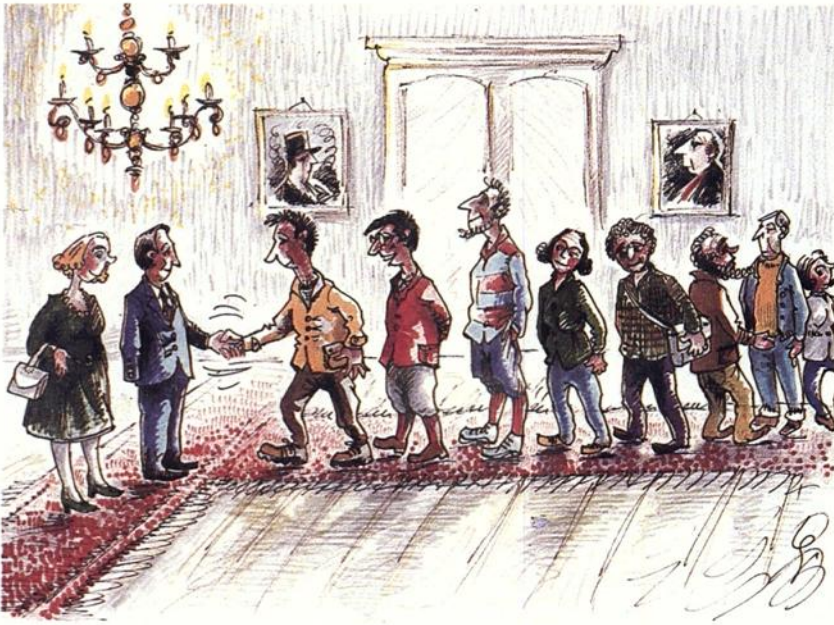
Voici une sélection relatant son voyage groenlandais.

François VALLA

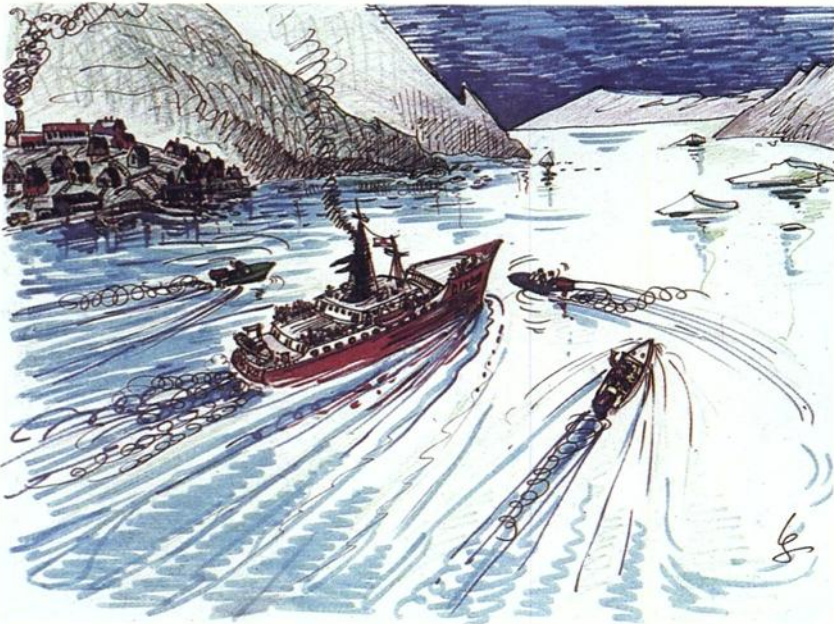


1 - Impressionnante plongée de notre Boeing sur le glacier de Narssassuaq, à la pointe sud du Groenland.





2 - Le 14 juillet, réception à l'Ambassade de France de Copenhague.



3 - Le fjord de Narsaq.



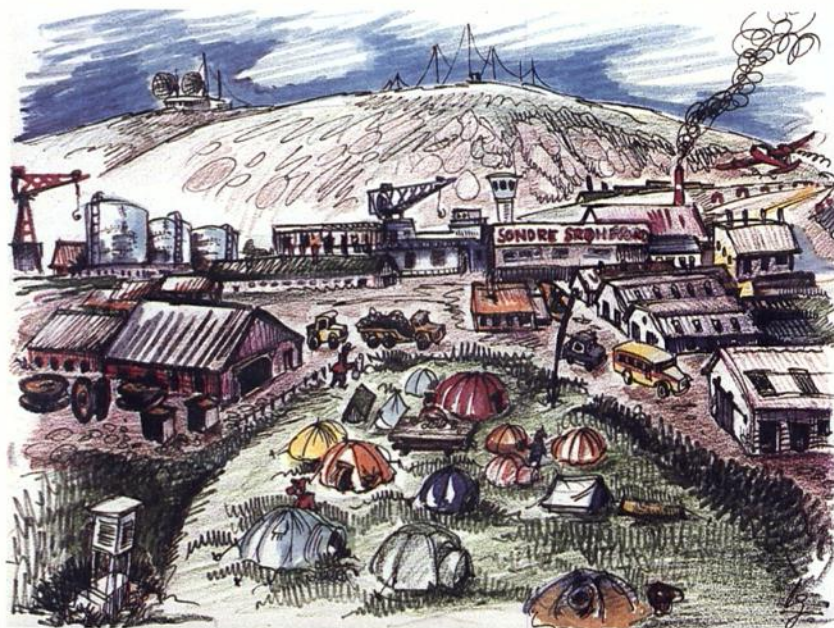


4 - L'équipe "cuisine" bat la semelle sous la pluie.

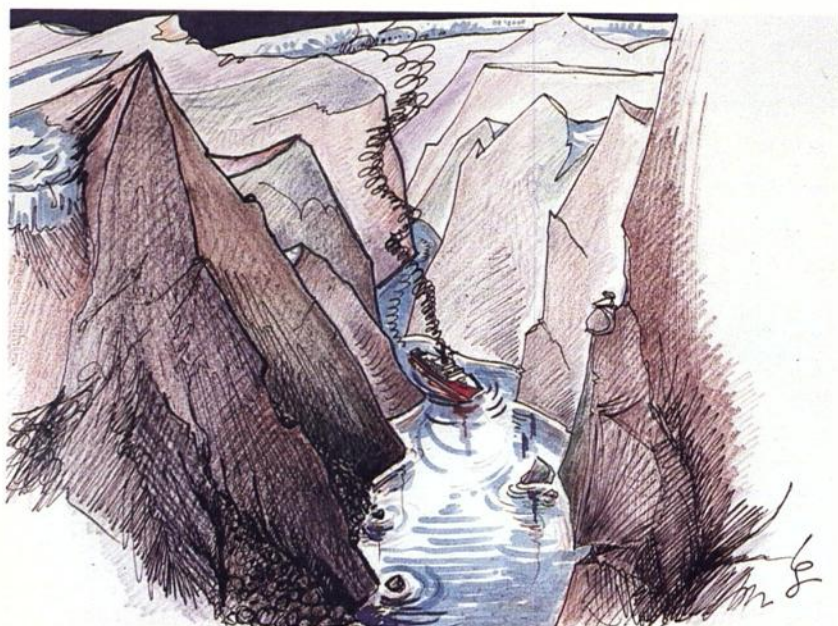


5 - Les épiques traversées de torrent groenlandais.





6 - L'IGS en camping à Narsaq.

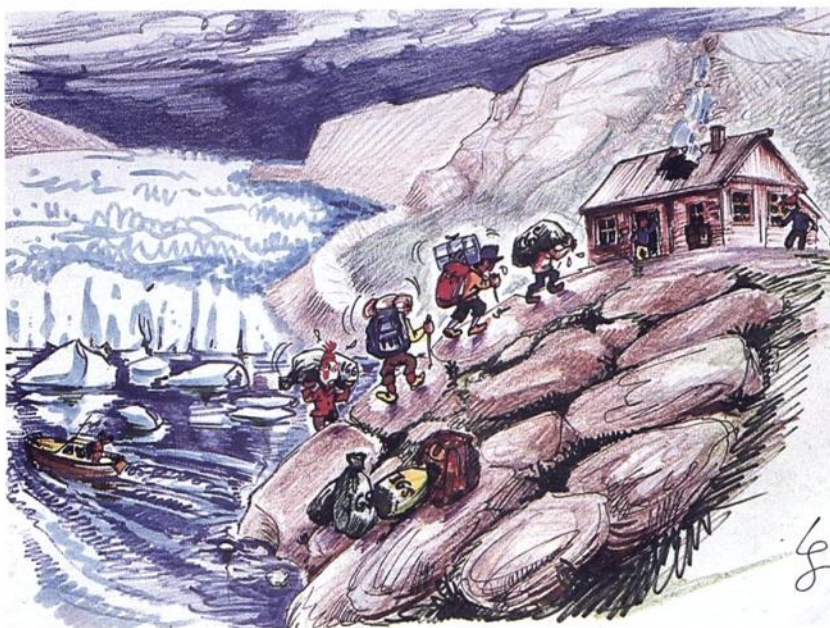


7 - Impressionnante navigation dans les fjords déglacés.

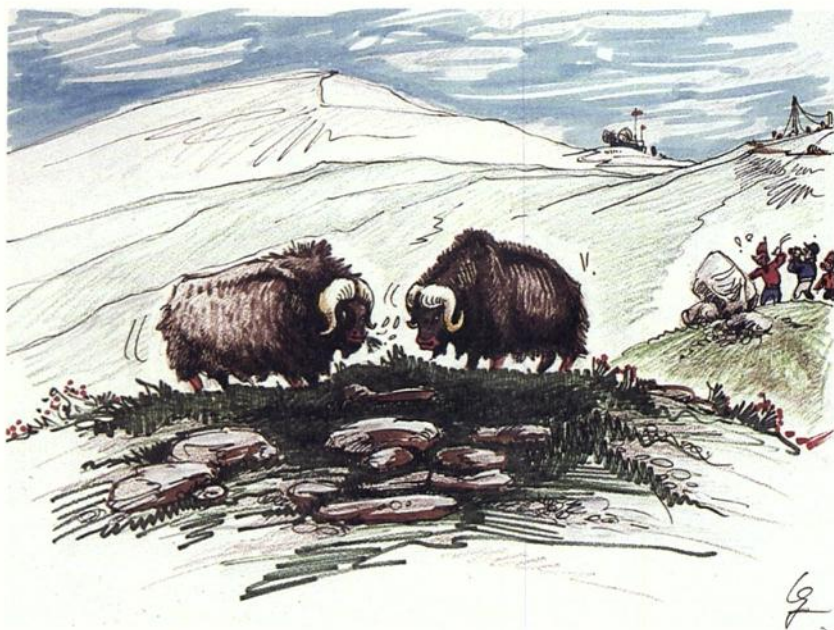




8 - Pêcheurs de morue inuit.



9 - Arrivée à Port Victor, la base historique des Expéditions Polaires Françaises Paul Emile Victor.

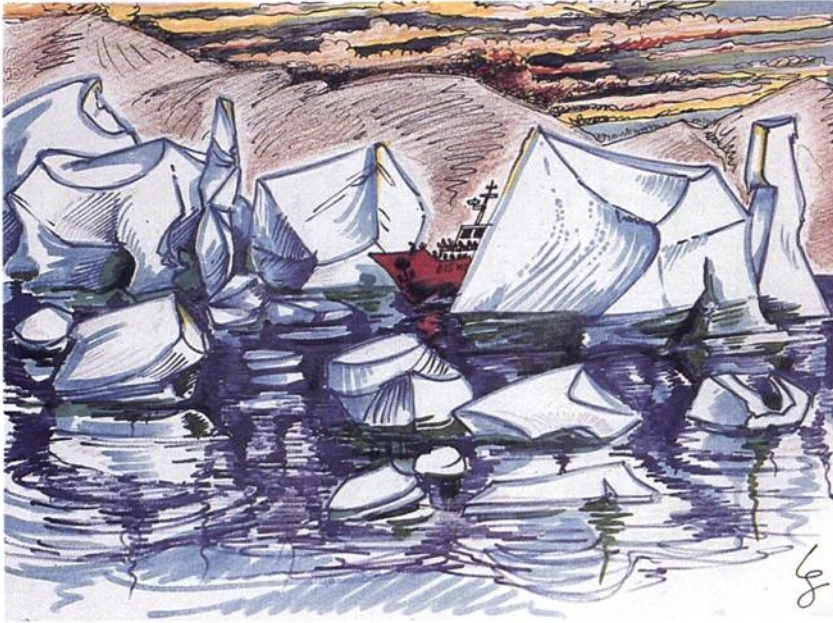


10 - Les bœufs musqués, animaux rescapés de la préhistoire.



11 - Inlandis : sur les traces des Expéditions Polaires Françaises.

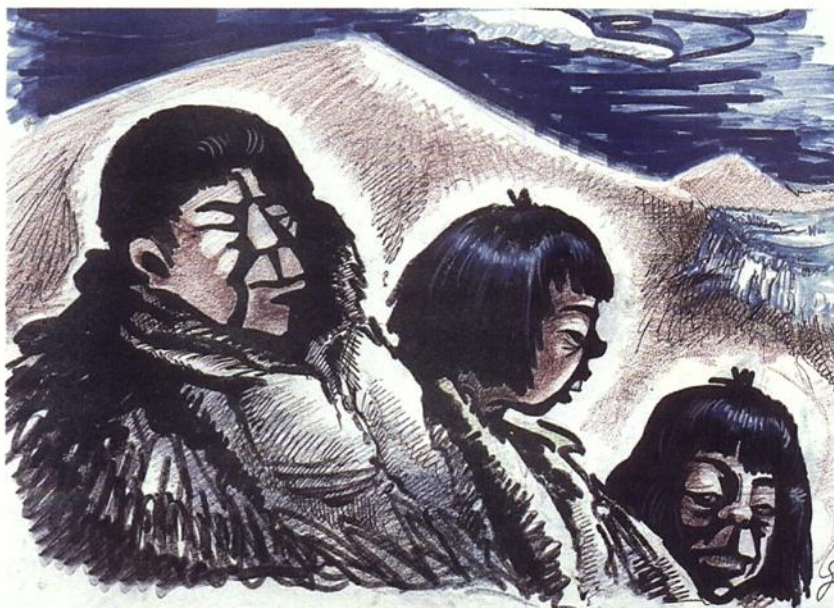




12 - Barrière d'iceberg à Illulisat, baie de Disko.



13 - Baie de Disko : un festival d'iceberg sous le soleil de minuit.



14 - Inuits (croquis d'après photo ancienne).



15 - Musée de Nuuk : la célèbre momie d'enfant du 14<sup>e</sup> siècle

# DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE LOCAL : DE LA MONTAGNE AUX TERRITOIRES

**Jacques PERRET**

Chargé de Recherches

**Christine MICHEELS**

Assistante d'Ingénieur

Cemagref Groupement de Grenoble

Division Etudes Rurales Montagnardes (INERM)

**Monique DALLET** <sup>1</sup>

Responsable du Service administratif et financier

du Parc Naturel Régional du Vercors

La montagne a été l'objet depuis les années 60 de mesures particulières qui ont abouti en 1985 à une loi spécifique <sup>2</sup>, à la suite du rapport de Louis BESSON (BESSON, 1982). Celle-ci constituait la première tentative d'appréhension des problèmes de la montagne dans un cadre global. Aujourd'hui, dans le débat sur l'aménagement du territoire, la montagne tend à se fondre dans un espace rural dont la fonction de production s'affaiblit en dehors des régions agricoles intensives, et qui est souvent perçu comme un cadre de vie pour des fonctions touristique et environnementale (DATAR, 1993).

Parallèlement, le concept de territoire a pénétré de nombreux champs scientifiques et les discours des acteurs du développement. Au CEMAGREF, le département Montagne disparaît au profit d'un département "Gestion des Territoires".

Que signifie cet effacement de la montagne autant sur un plan politique qu'institutionnel ? Une rétrospective, même rapide et sans doute partielle, de la démarche qui a inspiré la politique de la Rénovation Rurale en montagne et les études du CEMAGREF dans le domaine touristique, permet de montrer la filiation entre cette démarche et celle qui sous-tend actuellement l'approche territoriale.

---

1 - Chargée d'études à l'INERM de 1972 à 1979.

2 - Loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

Ce texte s'appuiera largement sur les écrits de l'époque afin de révéler leur actualité.

## La critique du modèle de référence

Au début des années 70, alors que le tourisme est déjà devenu la panacée du développement économique, les statistiques montrent les difficultés de l'agriculture : vieillissement de la population des chefs d'exploitation<sup>3</sup>, forte diminution du nombre d'exploitations<sup>4</sup>, avec une taille plus exiguë et une charge à l'hectare moindre se traduisant par un faible potentiel de production (BIZET, 1973). Parallèlement, le déclin démographique apparaît certain : la population montagnarde ne représente plus que 4,1% de la population française en 1968 contre 5,7% en 1939 (CHAIX, 1965).

L'explication donnée à cette tendance lourde s'inspire des analyses économiques qui, à partir de 1955, montrent les effets cumulatifs de concentration autour des pôles de croissance (PERROUX, 1961) : "la croissance économique à taux élevé a accentué les déséquilibres géographiques ; les flux financiers qu'elle engendre, et les mouvements de population active qu'elle nécessite et provoque, ont pour effet de stimuler le développement et l'expansion démographique des pôles urbains et industriels, cependant que les régions situées à l'écart de ces bassins d'activités connaissent une dégradation rapide de l'ensemble des fonctions sociales et un dépeuplement accéléré" (DAUNAY, 1978).

Cette concentration agite le spectre de la désertification. L'arrêt de l'activité agricole se traduit par une "dégradation des paysages par rapport à une utilisation touristique... des risques plus grands d'incendie et d'avalanches... l'érosion des sols, la modification des régimes hydrauliques, la dégradation des chemins" (BIZET, 1973, p. 679). Aussi, "il appartient à la collectivité de contribuer dans l'intérêt des générations présentes et futures à l'entretien du patrimoine biologique, support indispensable de la vie. L'espace montagnard est l'élément le plus important et le plus sensible de ce patrimoine. Il est admis que les ressources naturelles, qu'il s'agisse de l'eau, de l'air ou du sol, constituent des sources indispensables de vie, mais elles sont non seulement limitées mais maintenant en danger. Elles doivent donc être considérées comme des biens rares, au sens économique du terme" (C.E.S., 1973, p. 668).

Ces considérations s'accompagnent d'une critique de la notion trop strictement économique du développement. "L'économie traditionnelle tient seulement compte

---

3 - 61% des chefs d'exploitation de montagne ont plus de 50 ans en 1967, alors que ce taux est de 54% pour le reste de la France.

4 - Baisse de 36% du nombre d'exploitations entre 1955 et 1967 (-30% pour le reste France).



biens marchands, c'est-à-dire de ceux qui peuvent faire l'objet d'un échange et qui, de ce fait, ont un prix. Elle ne peut donc intégrer les biens qui ne s'échangent pas et sont collectifs... Certains économistes ont tenté d'évaluer ces biens en monnaie et en francs, mais "les plus avancés (d'entre eux), à la suite de Bertrand de JOUVENEL, en arrivent à la conclusion qu'il est impossible de proposer une évaluation péremptoire et indispensable des biens essentiels qui ne s'échangent pas. Ils pensent que ce ne sont pas les économistes mais les citoyens qui doivent juger de l'importance à accorder à ces biens". "Dans la gestion de nos grandes collectivités entrent en compte des éléments qui s'échangent, qui ont un prix, mais aussi ceux qui ne sont même pas mesurables, comme tout le domaine du psychologique : les rapports affectifs, la vie relationnelle, les sentiments de l'espace et du temps" (BIZET, 1973, p. 684).

## Une capacité d'adaptation montagnarde

Cette préoccupation d'un développement, qualifié aujourd'hui de "durable", implique une politique montagne qui "doit arrêter de toute urgence l'exode rural... et "assurer un renouveau économique" (C.E.S., 1973).

Le développement propulsé "par en haut", sur un modèle uniforme et industriel, est rejeté, et avec lui les stations ex nihilo, censées assurer une diffusion du développement dans les régions de montagne comme du littoral : "le tourisme vertical, celui des 3% de l'espace rural, des grandes stations, phénomène de "sarcellisation" du paysage et de la montagne, doit être combattu à tous les niveaux" (RAMBEAUD, 1970).

Les défenseurs de la montagne ne vont pas non plus prôner un isolement, cher au courant identitaire du début des années 70. Ils prennent acte de la dépendance de la montagne à une société globale ; dépendance qui peut être désintégratrice (JOLLIVET, 1971), mais qui est aussi source de richesse et de sens par une conjugaison de fonctions alimentaire, touristique et environnementale. Et dans cette situation de dépendance, les régions de montagne "ne réagissent pas de la même manière que les autres (du fait de) leurs conditions naturelles très particulières (Préfecture des Hautes-Alpes, 1957, p. 6). Les montagnards eux-mêmes ne sont pas de simples agents d'un mécanisme économique ; la création des stations villages, par exemple, sont le fait d'entrepreneurs locaux qui ont su saisir les opportunités et valoriser le savoir-faire des sociétés locales (PERRET, 1992).

Cette analyse en termes d'autonomie relative (MENDRAS, 1983) ou d'articulation entre local et global, qui va servir de base au renouvellement théorique des modes de développement industriel (PERRIN, 1983), va déterminer des politiques visant à "redonner aux montagnards la capacité d'orienter les flux d'échanges avec l'extérieur dans un sens qui leur soit favorable" (BESSON, 1982, p. 71).

La politique de Rénovation Rurale va choisir de mettre en place des mécanismes correcteurs et des procédures de redistribution qui permettent d'atténuer les effets indésirables de la croissance sur l'occupation de l'espace et l'inégalité entre les régions vis-à-vis du développement économique et du progrès social (DAUNAY, 1978). Son objectif est de "rechercher, proposer et promouvoir des mesures susceptibles d'aider à résoudre les problèmes d'adaptation de la population et de ses activités... et à faciliter la promotion sociale et économique de la population agricole et rurale (ROGER, 1987, p. 382). "Il s'agit d'intervenir pour une réorientation économique durable, pour une conversion profonde des activités, pour ouvrir un nouveau destin économique, social et humain, à l'ensemble des populations de montagne" (LAMOUR, 1970, p. 20).

Ces décideurs vont mettre en place une politique qui "doit être adaptée aux particularités de chacun de ces territoires" (C.E.S., 1973). "Aucun modèle ne peut donc être établi a priori et seul le terrain, dans son sens le plus large, doit commander l'aménagement". Et "les aménagements touristiques doivent s'inscrire dans une démarche de développement global, impliquant une conception très large des problèmes et un effort de réflexion générale pour apprécier les effets à court et à la long terme des actions entreprises" (DATAR, 1977, p. 8)<sup>5</sup>. Le besoin d'une "démarche globalisante prenant en compte les effets de l'interdépendance étroite des différentes actions menées" est réaffirmée en 1983 par le rapport BESSON (BESSON, 1982, p. 72).

La reconnaissance de l'originalité des régions de montagne va faire "apparaître la nécessité de recherches qui leur soient propres", d'où l'idée d'un centre de recherche sur les problèmes montagnards émise dès 1957<sup>6</sup>, et concrétisée en 1963 par la création de l'INERM qui va tenter "d'aborder simultanément des études très diverses touchant à de très nombreux domaines" devant traiter "de l'ensemble des problèmes ayant trait à la modernisation, à la nécessaire adaptation des régions à agriculture faible"<sup>7</sup>.

Constatant qu'un "faisceau de relations complexes s'élabore entre groupes montagnards détenteurs de l'espace, et groupes urbains intéressés par son usage (entre ruraux et touristes, entre collectivités montagnardes et investisseurs divers...), plus globalement entre ville et montagne" (GUIMET, 1973), l'INERM va chercher, à partir de 1970, à répondre aux questions suivantes : "Comment conserver un espace montagnard équilibré, maîtrisé, ouvert à la fréquentation urbaine sans lui sacrifier ses valeurs, ménageant à la société locale un cadre de vie satisfaisant, sans être

5 - L'Instruction interministérielle du 4 janvier 1977 concernant l'aménagement des unités touristiques en montagne, éditée par la DATAR a été réalisé par l'INERM à la suite de l'étude sur les relations contractuelles entre Collectivités Locales et Investisseurs touristiques (CEMAGREF, 1973)

6 - Projet d'un Institut de la Montagne. Institut d'études et de Recherches sur les Problèmes de la Montagne. Préfecture des Hautes-Alpes (1957).

7 - Mission donnée à L'Institut National des Études Rurales Montagnardes. GARAVEL (1963, p. 303).

réservé à ses seuls intérêts ? (GUIMET, 1973). "Comment faire en sorte que les activités traditionnelles, agricoles, pastorales et forestières de la montagne, résistent à la pression trop souvent dominante du tourisme ? Comment concevoir à cet effet des schémas de développement qui, prenant en compte leurs mutuelles contraintes, soient édifiés sur les bases de solides complémentarités agrotouristiques ? (GUIMET, 1976).

Ce questionnement va orienter toute une série d'études sur le tourisme et les modes d'adaptation des sociétés locales. Elles montreront notamment, dans un objectif de développement économique local, la nécessité de renforcer la capacité de négociation des Collectivités Locales face aux investisseurs (CEMAGREF, 1973), de maîtriser un aménagement progressif à la mesure des capacités d'adaptation des acteurs directement concernés (CEMAGREF, 1976), de monter un projet agricole préalable sans attendre les retombées espérées du tourisme (CEMAGREF, 1985).

## Une approche spatiale initiatrice

Toutes ces actions en faveur d'un développement global et équilibré n'ont pas empêché la poursuite d'une forte concentration des activités au profit des agglomérations urbaines, et, au sein des régions de montagne, la croissance quasi exclusive du tourisme, lui-même dominé par les grandes stations d'altitude. Les stations villages, dont certaines ont été lancées avec le concours de la Rénovation Rurale, traversent actuellement une période d'incertitude du fait des aléas de leur enneigement et d'un marché fortement concurrentiel. Cependant, le risque de fermetures met en évidence l'enjeu qu'elles représentent dans le développement de la moyenne montagne.

Peut-on pour autant conclure à un échec ? On pourrait répondre par l'affirmative sur un point : les instigateurs d'une politique globale considéraient la montagne comme une zone handicapée ou en retard de développement (perception qui a justifié de nombreuses primes compensatoires comme l'Indemnité Spéciale Montagne), ce qui signifiait implicitement une volonté d'atteindre un niveau de développement conforme au modèle de référence. La plupart des régions concernées sont restées à l'écart, ou ont suivi d'autres voies de développement.

En fait, la politique montagne n'a pas eu les moyens de "s'attaquer aux structures économiques et institutionnelles qui sont à l'origine du caractère centralisateur et inégalitaire de la croissance à taux élevé" (DAUNAY, 1978). Dans ces conditions, les logiques économiques sectorielles sont restées largement dominantes.

Cette politique montagne, basée sur une approche spatiale, a pourtant apporté des ingrédients sur lesquels se fonde aujourd'hui l'approche territoriale : la notion de développement avec ses aspects à la fois quantitatifs et qualitatifs, incluant le

respect des équilibres biologiques ; la dynamique du changement issue d'une interrelation entre des facteurs globaux et locaux, dans la continuité d'une culture ; et surtout peut-être la reconnaissance du montagnard comme acteur et sujet du développement.

Cet apport, avec ceux fournis par des investigations menées dans d'autres régions et dans différents secteurs économiques, permettent aujourd'hui largement de reconnaître la diversité des processus de développement et la nécessaire adaptation des politiques aux particularités locales, qu'elles soient montagnardes ou non.

Cette généralisation à différents types d'espace était d'ailleurs explicite dans la création de l'INERM qui consacrait "l'originalité du milieu montagnard plus que sa spécificité ; les problèmes posés par la réanimation des économies montagnardes... ne sont pas fondamentalement différents de ceux se posant aux autres régions économiquement faibles. Ils sont seulement plus nettement posés et plus interdépendants. C'est plus le caractère marginal de la montagne qui en fait un objet d'étude particulier" (GARAVEL, 1963).

La montagne a donc été et est toujours un laboratoire d'idées pour le développement local. La création au CEMAGREF d'un département "Gestion des Territoires", dont le champ d'intervention n'est plus seulement les espaces montagnards, mais les espaces ruraux à dominante agricole ou forestière, est un signe qui montre le caractère précurseur des hommes qui ont travaillé en gardant les pieds sur terre.

## Références bibliographiques

- Actualités-Service, 1972) - *Une politique de la montagne*. n° 144, janvier 1972, 12 p
- BESSON L., 1982 - *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées*. Assemblée Nationale, 6 avril 1982, 406 p.
- BIZET, 1973 - *Rapport présenté au nom du Conseil Economique et Social*, J.O. du 13 septembre 1973
- DALLET M., FRAPPAT J., GUICHARD F., JAUNEAU J-C., 1973/10, : *Relations contractuelles entre collectivités locales montagnardes et promoteurs touristiques*. Grenoble, CEMAGREF-INERM, 232 p. + annexes.
- PERRET J., FRAPPAT J., DALLET M., GUICHARD F., JAUNEAU J-C., MICHEELS CH. 1976/10 : *Impact des stations touristiques. Les Alpes du Sud*. Grenoble, CEMAGREF-INERM, 331 p. + annexes.
- PERRET J., JAUNEAU J-C., 1986/07 - *Les relations agriculture-tourisme*, CEMAGREF-INERM, 146 p.
- CHAIX, 1965 - *La population de la zone de montagne*, INERM, 1965.
- Conseil Economique et Social, 1973 - *La définition d'une politique de la montagne*. Avis adopté en séance du 13 juin 1973. J.O. du 18 septembre 1973.
- DATAR, 1977/01 - *Politique de la montagne. L'aménagement des unités touristiques en montagne*. Instruction interministérielle du 4 janvier 1977. La Documentation Française.
- DATAR, 1993 - *Débat national pour l'aménagement du territoire*, Document introductif, DATAR, La Documentation Française, 124 p.

## Développement économique local : de la montagne aux territoires

- DAUNAY Marcel 1978/06 - *La rénovation rurale ; élément de la politique d'aménagement du territoire*. Rapport présenté au nom du Conseil Economique et Social. J.O. du 2 juin 1978, p. 634.
- GARAVEL 1963 : *L'Institut National des Etudes Rurales Montagnardes, organisme reposant sur la notion de coopération dans le domaine des recherches et des études*. Extrait du bulletin de la FFEM, n°13, 1962-63.
- GUIMET L., 1973 - Préface à CEMAGREF-INERM.
- GUIMET L., 1976 : Avant-propos à CEMAGREF-INERM.
- JOLLIVET M., (sous la direction de, et d'H. Mendras) 1971 - *Les collectivités rurales françaises*, Groupe de Sociologie Rurales du CNRS, Paris, A.Colin, 222 p.
- LAMOUR Ph., 1970 - *Exposé général au colloque : l'aménagement de la montagne et le milieu rural*, Grenoble, 10 avril 1970, 3-8.
- MENDRAS H. 1983 - *Le changement social*, Paris, Armand Colin, Collection U., 284 p.
- PERRET J., 1992/06 - *Le développement touristique local. Les stations de sports d'hiver*, Thèse d'Université Pierre Mendès France. Grenoble, 16 juin 1992, 409 p.
- PERRIN J-C., 1983 - *Economie spatiale et méso-analyse*, in Paelinck et Sallez : Espace et Localisation. Economica. Paris, 1983, 201-230.
- PERROUX F., 1961 - *L'économie du XXème siècle*, Paris, PUF, deuxième édition, 1961, 689 p.
- Préfecture des Hautes-Alpes, 1957/05 - *Projet d'un Institut de la Montagne*. Institut d'études et de Recherches sur les Problèmes de la Montagne. Gap, 81 p.
- RAMBEAUD P., 1970/04 - *Rénovation Rurale en montagne*. Colloque "l'aménagement de la montagne et le milieu rural". Grenoble, 10 avril 1970, 9-20.
- ROGER J., 1987/06 - *De la rénovation rurale à l'aménagement des massifs*, Journées Politique de la montagne. Grenoble, 14-15 mai, 3-4 juin 1987, 381-384.



# 10 ANS APRES, LA REVANCHE D'UN MODELE AGRICOLE MONTAGNARD ?

**Jean-Claude JAUNEAU** <sup>1</sup>

Enseignant-chercheur  
CEREF-ISARA

Les dernières années que j'ai eu l'occasion de passer en tant que chargé d'études à l'INERM sous la direction de Louis GUIMET ont coïncidé avec une phase intense de réflexions, de débats d'idées, d'expérimentation sociale autour de la question du développement agricole et de la critique du "modèle productiviste" en agriculture.

Cette phase a connu son apogée au début des années 80, notamment lors des débats qui ont accompagné les travaux de la commission d'enquête parlementaire "sur la situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées", travaux qui ont abouti à la rédaction du "rapport BESSON" en 1982. Une autre occasion d'ébullition intellectuelle" a été l'organisation des "Etats Généraux du Développement Agricole", impulsés en mai 1982 par Edith CRESSON, alors ministre de l'agriculture.

J'ai pu apprécier à cette époque combien les travaux et études qu'avaient pu conduire l'INERM dans le domaine du développement agricole et rural nous donnaient des bases solides pour alimenter les débats en cours, soit pour aller dans le sens des critiques faites sur l'inadéquation du "modèle de développement agricole dominant" aux caractéristiques spécifiques de l'agriculture de montagne, soit au contraire, parfois, pour relativiser<sup>2</sup> un certain nombre d'appréciations un tant soit peu infondées et idéalistes.

---

1 - Chargé d'études à l'INERM de 1972 à 1983

2 - cf notamment dans la regrettée revue "Nouvelles Campagnes": "A propos des agricultures "alternatives" - JAUNEAU J.C - n°17 - Février 82 - pp 75-80 et "Du rapport BESSON à la loi sur la montagne: contribution au débat sur la politique montagne" - BUISSON M., JAUNEAU J.C. - n° 21/22 - pp 51-57 et "Installations et systèmes de production en zones de montagne" - JAUNEAU J.C - Economie rurale n° 155 - 1983 - pp 18-19.

Que peut-on en dire maintenant ? En quoi un certain nombre de questions posées il y a une dizaine d'années au sujet du développement de l'agriculture de montagne sont-elles encore pertinentes? Bien plus : en quoi la situation actuelle valide-t-elle a posteriori un certain nombre de critiques fondamentales faites au début des années 80 ? Tel est l'objet de cette contribution.

## Un retour 10 ans en arrière : les critiques du modèle "productiviste"

Les Etats Généraux du Développement Agricole (1982-1983) ont été l'occasion d'un débat très intense sur la **diversité** : diversité des exploitations, des régions, des systèmes de production, des conditions de production. Ce débat s'est cristallisé autour de la critique du "modèle de production dominant", intitulé par ailleurs "modèle intensif" ou, plus généralement "**modèle productiviste**".

La notion de modèle renvoie classiquement à une façon de produire, tant au niveau technique qu'au niveau social, politique, idéologique. J. REMY, sociologue à l'INRA-ESR en proposait la définition suivante : "l'ensemble des techniques, des pratiques économiques qui sont élaborées et proposées aux agriculteurs par l'appareil d'encadrement scientifique et technique et diffusées et appliquées par l'appareil d'encadrement professionnel qui en fait en quelque sorte un tout inséparable lié à d'autres pratiques sociales et qui est présenté par lui non plus comme un modèle économique ou économétrique, une chimère de laboratoire ou un cas limite de ferme modèle, mais comme un idéal social (donc réalisable) que chacun doit tendre à atteindre" <sup>3</sup>.

Derrière les termes de "productivisme" <sup>4</sup> et de "modèle dominant productiviste" on laisse entendre qu'a dominé depuis la dernière guerre un modèle de production agricole basé sur une forte intensification du facteur travail (par combinaison accrue des autres facteurs terre et/ou capital), elle-même indissociablement liée à une forte capitalisation (TIREL-MOLLARD).

Ce modèle est le résultat de la mise en oeuvre de tendances lourdes : "la motorisation, l'utilisation de produits chimiques et d'un nouveau matériel génétique, l'intensification, la spécialisation, la substitution du capital au travail, l'internationalisation des échanges, la concentration des exploitations" ; ces aspects "se sont traduits par l'accroissement de la production et de la productivité de la terre

3 - REMY J., 1982 - Le métier d'agriculteur - Tome 3 - Paris INRA Economie et Sociologie Rurales, pp 34-35.

4 - Le concept de "productivisme" est d'ailleurs rarement défini par les auteurs qui l'utilisent, comme le fait remarquer cruellement J.C. TIREL (Economie Rurale n°155 - mai-juin 1983 - Le débat sur le productivisme - pp 23-29)



10 ans après, la revanche d'un modèle agricole montagnard ?

et du travail, la diminution de la main d'oeuvre agricole, le développement des industries agro-alimentaires d'amont et d'aval dont l'agriculture est devenue dépendante"<sup>5</sup>.

Ce modèle a été par ailleurs largement favorisé par la politique des prix et les politiques publiques qui ont conduit à lier très fortement gains de productivité et quantités produites.

La critique, alors très virulente, du "modèle productiviste" portait sur différents points :

- le volume de capital exigé ne permet plus la reproduction d'un certain nombre d'exploitations et l'installation d'un maximum de jeunes en agriculture, d'où une accélération de l'exode agricole ;
- la sphère agricole est de plus en plus dominée par le capital agro-alimentaire et bancaire, les marchés nationaux et internationaux ;
- le productivisme conduit à une surexploitation de certains milieux et en même temps à la marginalisation de certaines zones ;
- il conduit à la surproduction ;
- il est associé à une politique très inégalitaire de répartition des aides publiques.

C'est à cette époque que "dans le droit fil de la critique du modèle dit "productiviste" en agriculture, des réflexions, des observations, des pratiques se développent en zone de montagne (et ailleurs) concernant des systèmes de production qualifiés de "différents" <sup>6</sup>, voire d'alternatifs".

A des systèmes basés sur la spécialisation, un haut niveau de consommations intermédiaires, une forte substitution de travail par le capital, des liens étroits avec les firmes d'amont et d'aval... on oppose des systèmes basés (à des degrés divers) sur la diversification des activités (agricoles et non agricoles), la recherche d'une autonomie maximale, l'importance du travail humain..."<sup>7</sup>.

Ces systèmes d'exploitation "différents" ont comme caractéristique générale la **recherche de l'autonomie** à travers :

- la réduction des coûts de production ;
- l'augmentation de l'auto-consommation ;
- la valorisation des ressources renouvelables disponibles ;
- la combinaison d'activités sur l'exploitation : accueil, artisanat...

5 - BONNY S., "La diversité: questions sur sa production et sa reproduction" in "Approches de la diversité" - GESADAR - INRA ESR - 1984, p 6.

6 - Cf notamment, dès 1979, les réflexions et l'expérimentation sociale du C.E.P Rural de l'Isère, théorisées dans la brochure "Les agricultures différentes" - Peuple et Culture de l'Isère - La Pensée Sauvage - 1984.

7 - In "A propos des agricultures "alternatives", cité plus haut.

La critique n'est pas toujours aussi radicale, mais elle dépasse très largement le cercle des chercheurs de l'INRA et des groupes et syndicats "minoritaires"... comme l'attestent notamment les nombreuses contributions orales et écrites des Etats Généraux du Développement.

## De la critique du "modèle productiviste" à la critique du "modèle de plaine"

Lorsque l'on aborde le champ de l'agriculture de montagne, la critique se déplace : ce n'est plus directement la mise en accusation d'un modèle d'exploitation (et du type de développement qui y est associé), mais plutôt celle d'un "modèle de plaine" (modèle d'exploitation et modèle de développement) qui ne serait pas adapté aux "particularités de la montagne" que sont les contraintes spécifiques liées aux conditions naturelles, le faible potentiel économique des exploitations, les spécificités des problèmes fonciers et la diversité des activités au sein des familles et des petites régions.

Et c'est "dans le cadre de ces spécificités montagnardes... que doit être réorienté le développement en montagne... selon trois axes de développement :

- mettre en valeur les ressources locales, principalement l'herbe et la forêt ;
- valoriser les produits ;
- avoir un développement en termes d'emploi local." 8.

Sans aucun doute la montagne n'avait-elle pas et n'a-t-elle toujours pas le monopole de telles spécificités ; sans aucun doute non plus, l'ensemble de l'agriculture montagnarde ne pouvait être considérée comme en déficit de modernisation ; mais se focalisait alors autour des "spécificités de l'agriculture de montagne" toute une série de questions plus générales sur l'agriculture.

## Des questions très actuelles 9

Les débats esquissés plus haut sont encore d'actualité, mais ils se sont largement vidés de leur contenu idéologique (qui parle à l'heure actuelle d'agriculture "alternative"?) et c'est plutôt l'épreuve des faits qui a montré que l'agriculture "productiviste" n'était plus le seul modèle de référence.

---

8 - In "En montagne: un autre développement" - Atelier Montagne - Etats Généraux du Développement Agricole Rhône-Alpes - 1983 - non paginé.

9 - Tous les points soulevés plus loin mériteraient bien entendu des développements plus importants que ceux qui nous sont autorisés!

10 ans après, la revanche d'un modèle agricole montagnard ?

Cette situation n'est pas le fruit du hasard ; elle est la conséquence de la convergence de profonds bouleversements de la société en général et de l'agriculture en particulier, parmi lesquels :

- les difficultés persistantes de l'économie générale, la croissance du chômage, qui obligent à être plus circonspects en termes d'exode agricole ;
- les profondes transformations de l'économie agricole mondiale et des politiques agricoles, qui ont sonné le glas d'une production avec garantie de prix élevé pour des quantités illimitées ;
- l'émergence et la concrétisation d'une attente (demande sociale?) des urbains vis-à-vis des espaces ruraux et en particulier de leurs principaux gestionnaires que sont les agriculteurs, une attention plus forte portée aux effets de la pollution, et par conséquent aux effets néfastes de certaines pratiques agricoles.

Ces bouleversements sont le plus souvent d'origine externe par rapport à la sphère agricole <sup>10</sup>.

Ce nouveau contexte, sommairement décrit, ne remet pas en cause l'agriculteur "productiviste" ; celui-ci, même s'il doit s'adapter, a encore de beaux jours devant lui en tant que producteur compétitif de matière première (à finalité agricole ou non).

Mais il donne, dans certaines limites, un cadre plus favorable à l'émergence et au développement d'autres types d'agriculture, c'est-à-dire des "projets pluri-fonctionnels et pluriactifs, alliant technique et diversification, réseaux, auto-formation, reconquête des fonctions d'amont (auto-production) et d'aval (transformation, distribution, accueil), valorisation des synergies..." <sup>11</sup>

De nombreux indices montrent que des brèches se sont ouvertes dans l'édifice monolithique d'un développement agricole privilégiant à outrance l'intensification, l'investissement excessif, la spécialisation, la standardisation des produits... : renforcement des protections des produits typiques (A.O.P...), meilleure prise en compte des activités non agricoles dans les plans de modernisation, assouplissement des règles vis-à-vis de la pluriactivité...

A ceci, il faut bien entendu ajouter les nouvelles règles du jeu de la politique agricole qui limitent les soutiens aux quantités produites <sup>12</sup>, encouragent des modes d'exploitation plus extensifs du territoire agricole, voire la rémunération de fonctions d'entretien de la nature <sup>13</sup>.

10 - A ces facteurs il faut sans doute ajouter ceux liés à l'évolution interne des sociétés rurales.

11 - MICOUD A., REGAZZOLA T., "Outrepasser l'agriculture. Inventaire raisonné des forces d'innovation en milieu rural". Journées de travail "Environnement et aménagement du territoire". DATAR - Strasbourg - 28.29 Mars 1994.

12 - L'exemple des quotas est, à ce titre, un bon exemple: ils ont permis de freiner le recul de la production laitière et, par conséquent de l'agriculture, dans de nombreuses zones de montagne.

13 - Cette question des fonctions environnementales de l'agriculture était curieusement la seule qui était absente des débats du début des années 80

## Vers un "deuxième modèle"?

"La crise éclaire d'un jour nouveau cette multitude d'acteurs qui, depuis une vingtaine d'années, s'accrochent à des espaces marginalisés, qui parlent d'une agriculture différente, hors du modèle productiviste et expérimentent d'autres formes de mise en valeur, d'autres formes d'intégration des territoires qui ont perdu leurs codes de lecture..."

La modernité de ces choix n'a pas à être soulignée tant elle correspond à tout ce que prêchent les analystes du post-industriel : diversité, flexibilité, segmentation, adaptabilité, mise en réseau, formalisation dynamique, solidarité locale, proximité, circuits courts, micro-efficacité..."<sup>14</sup>

Situés sans doute majoritairement, mais en tout cas non exclusivement, en zone de montagne ou défavorisées, ces exploitations sont sorties de la phase de la juxtaposition d'expériences contestataires, isolées, minoritaires...

Peut-on parler pour autant d'un nouveau modèle de développement agricole? Sans doute pas encore dans le sens du "tout inséparable" dont nous parlions plus haut ; mais de nombreux débats en cours<sup>15</sup> montrent que ce n'est sans doute qu'une question d'années.

On peut donc facilement imaginer dans quelques années deux types d'agriculture relevant de deux types de politique agricole radicalement différents :

- l'une, basée sur une politique économique ultra-libérale, produisant l'essentiel de la matière première pour l'industrie et les marchés internationaux ;
- la deuxième, basée sur une politique "territoriale et sociétale" fournissant des produits de terroir et valorisant les paysages remarquables. Elle concerne notamment une partie des zones de montagne et on aurait tort de la réduire à l'agriculture paysanne désintéressée et conviviale telle qu'on la dépeint encore trop souvent.

Une question de taille restera néanmoins posée : quel est le devenir des agricultures et des territoires (sans doute les plus étendus, y compris en zone de montagne) ne bénéficiant pas de capacité concurrentielle en termes de production agricole de masse et ne disposant pas de potentialités particulières dans le domaine de la "production d'aménités"?

<sup>14</sup> - MICOUD A, REGAZZOLA T. op. cit.

<sup>15</sup> - Cf les débats internes au sein même du syndicalisme majoritaire, cf les propositions du "groupe de Seillac"...

3

DE LA POLITIQUE  
DE LA MONTAGNE  
Deuxième souffle  
et ouverture européenne



L'heure est à la mobilisation des politiques de la montagne dans différents pays d'Europe, et l'événement prend en France le caractère officiel d'une évaluation<sup>1</sup> où l'étendue du panorama à évaluer donne sa dimension à la difficulté de l'exercice.

Ce chapitre montre sur quelles bases ont pris corps les politiques de la montagne principalement en France et comment ce territoire - par ailleurs si sensible au mouvement de flux et de reflux de l'intérêt public - aborde la question européenne.

Il montre également le caractère d'anticipation de ces politiques à différents niveaux et dans différents domaines : propriété d'expérimentation à l'échelle de son propre territoire, mais aussi sur des sujets qui concernent l'ensemble de la communauté nationale, voire européenne. Rappelons ainsi que la montagne fut en France le siège de la réflexion et des premières initiatives ayant conduit à l'élaboration d'une politique nationale de protection de la nature : la plupart des grands parcs nationaux se situent en montagne. De la même manière soulignons le bénéfice qu'a tiré la politique nationale du tourisme de l'expérience de développement et d'aménagement touristique de la montagne, dans le domaine des grands programmes d'équipements, dans celui du développement de formules de tourisme à caractéristiques "douces" et dans celui enfin d'initiatives favorisant l'exercice d'activités pluri-saisonnières. Enfin, redisons le rôle de production d'idées que ne cesse de jouer la montagne dans l'élaboration des politiques agricoles, idées largement reprises par les instances nationales et européennes

---

1 - Saisie du Conseil Scientifique de l'Evaluation des politiques publique par le Commissaire adjoint au Plan et la DATAR fin 1993.

Deux courants de la politique montagne se manifestent dans ces pages, un troisième apparaissant en termes de perspective, témoignant de l'actualité du sujet.

Le premier courant réfère au développement des politiques sectorielles. Ainsi, dans le cadre d'une de ses activités traditionnelles majeures - l'agriculture -, la montagne s'affirme-t-elle à partir 1972 avec la mise en place d'une politique spécifique reprise par la CEE (H. GIROUD). L'outillage élaboré (ISM, AFP, GP...) se révèle apte à maintenir des exploitants en montagne (Ch. ERNOULT, mais aussi J. GUET, A. BORNARD, dans le chapitre précédent). Il fait exemple en plaine où il est repris actuellement. Parallèlement dans un autre secteur de l'activité économique, la maîtrise du développement touristique s'impose faisant succéder des modèles d'équipement de plus en plus adaptés au type d'économie de ces régions et à la qualité de leur environnement (Ph. HUET).

Le second courant s'inscrit dans le cadre de politiques intégrées. La politique de rénovation rurale à laquelle fut rattachée in extremis la montagne en est le premier exemple. L'hésitation de l'histoire que souligne l'auteur (P. RAMBEAUD) étonne encore, alors que la capacité de réponse dont témoignaient déjà ces régions en affirmant leur spécificité, les désignaient comme partenaires pertinents dans les actions engagées à l'échelle rurale, pour le renouvellement des orientations et des pratiques d'aménagement. L'actualité semble reproduire l'effet. Et l'on s'interroge ainsi (R. MONDOT) sur les pistes à ouvrir pour que la politique rurale - très fortement déterminée par les choix de l'UE - et la politique de la montagne trouvent ensemble les voies d'une synergie qui reste à accréditer, puis à construire.

Le troisième courant est généré par l'ouverture européenne. Tout en reconnaissant l'importance de ses acquis, la montagne à l'étroit en France dans une loi de dix ans d'âge, s'interroge sur les ajustements possibles d'un tel outil (F. SERVOIN). La question accuse son relief quand on la place dans le registre des changements d'échelles de l'action publique. De nouveaux modes de réflexion sont introduits : l'idée de la construction d'un pacte européen reposant sur une liaison formelle entre la montagne et la société (N. LEBEL), l'hypothèse de l'existence d'un modèle montagnard européen capable de rendre compte de différents types possibles de fonctionnement de la question montagnarde dans un tel cadre (J. BARRUET).

Les pistes ouvertes ici par les auteurs montrent comment la question européenne peut infléchir ou au contraire assurer une meilleure expression à l'avenir des politiques de la montagne. Elles fournissent aussi au lecteur des éléments de réflexion utiles sur la multitude des protocoles capables d'être utilisés pour orienter cet avenir.



# LA LOI D'ECONOMIE MONTAGNARDE DE 1972

**Henri GIROUD**<sup>1</sup>

Chef des Productions Agricoles  
et des Industries Agricoles Alimentaires  
DDAF de Haute Savoie

La politique montagnarde agricole française découle d'une loi cadre connue sous le nom de loi d'orientation agricole qui remonte au 5 août 1960 (loi 60-808). Celle-ci complétée par la loi 62-933 du 8 août, dite loi complémentaire à la loi d'orientation agricole, prévoit à son article 27 titre IV, dernier alinéa, que le fonds d'action sociale.

*"..... contribue à maintenir dans leurs exploitations, situées dans certaines zones déshéritées, des agriculteurs dont la présence est indispensable par l'octroi d'aides adaptées aux conditions exceptionnelles de ces exploitations".*

## Le Zonage

On trouve là les prémices d'une politique particulière qui va peu à peu s'établir au profit des zones de montagne. Mais précisément il faut, dans un premier temps, déterminer géographiquement les zones d'application. C'est chose faite à l'occasion de la mise en oeuvre du décret 61-650 du 23 juin 1961 "relative à l'application du régime d'assurance vieillesse agricole aux exploitants montagnards".

La zone de montagne comprend le territoire des communes dont 80 % de la superficie accuse une altitude supérieure à 600 mètres ou un dénivellement du territoire cultivé supérieur à 400 m, ou une économie étroitement liée à celle des communes limitrophes classées à partir des critères physiques précédents. La zone ainsi définie est officialisée le 26 juin 1961 et le 3 août 1962.

---

1 - Affecté à l'INERM et au CEMAGREF de 1964 à 1989.

Le dispositif de zonage est complété en 1967 (Décret 67-933) par la mise en place de la "Rénovation de certaines zones à économie rurale dominante", procédure de décentralisation animée par des "commissaires à la Rénovation Rurale, l'un deux est plus particulièrement chargé de "l'ensemble des zones dites d'économie montagnarde". Précédemment, le 2 janvier 1963 avait été créé un organisme d'études appelé "Institut national d'études rurales montagnardes" installé à Grenoble, actuellement intégré dans le CEMAGREF.

Par la suite, le zonage montagnard sera complété ou affiné avec la notion de zone de haute-montagne et de piémont.

On peut donc constater que dès la fin de 1967, les dispositions sont prises : zone, institut de recherche, nomination d'un commissaire pour mettre au point une politique d'aménagement en faveur des zones de montagne françaises...

## La démarche

C'est vers les années 70-71 que le Commissaire à la Rénovation rurale en montagne suggère l'étude de "l'indemnité" prévue à l'article 27 de la loi complémentaire à la loi d'orientation.

L'INERM estime le montant de celle-ci à 200 F et propose qu'elle soit octroyée pour chaque UGB entretenue en zone de montagne dans la limite d'une UGB à l'hectare plafonnée à 40 UGB par exploitation. Elle est également servie aux pluriactifs dans la limite du revenu imposable. Cette mesure se veut simple, d'application et de contrôle facile. Versée annuellement, elle est sensée compenser les handicaps naturels affectants les facteurs de production en milieu montagnard.

Cette proposition retient début 1971 l'attention de la DATAR puis celle du Cabinet de M. Jacques DUHAMEL, Ministre de l'Agriculture qui souhaite son application dès l'hivernage 71-72.

L'idée sera rapidement reprise par la Communauté Européenne et étendue dès les campagnes suivantes dans les divers pays partenaires.

## Vers une politique d'ensemble

En fait le Ministre de l'Agriculture, loin de se limiter à l'attribution de l'Indemnité Spéciale Montagne mettait sur pied une politique montagnarde cohérente qui apportait des aides substantielles :

- **aux éleveurs eux-mêmes avec :**

- l'indemnité spéciale montagne
- les aides à la mécanisation en montagne (20 % du prix d'achat)
- une aide de 3 ct. par kilogramme de lait produit en montagne, à l'origine pour aider la collecte dans des zones où la densité de production demeurerait faible.
- une exonération de la taxe de corresponsabilité laitière, environ 2 % du prix du lait.
- une prime de ramassage des agneaux versée aux groupements de producteurs opérant en zone de montagne.

- **aux actions collectives conduites en zone de montagne :**

- aux syndicats de contrôle laitier et de contrôle de performances viande
- aux coopératives d'élevage et d'insémination artificielle
- aux unités de promotion des races à faibles effectifs

Ces aides concernent, non seulement, l'espèce bovine mais également ovine et caprine.

- **aux actions visant à l'aménagement et l'utilisation des surfaces d'altitude et des alpages avec la mise sur pied des Associations Foncières Pastorales - AFP- et des Groupements Pastoraux - GP- bénéficiant :**

- d'aides au démarrage
- de prêts aux investissements à des taux bonifiés.
- pour la formation de six ingénieurs animaliers régionaux

- **par la majoration d'aides individuelles aux exploitants de montagne mais relevant des mesures habituelles de la politique agricole comme :**

- les subventions aux bâtiments d'élevage ;
- la dotation jeune agriculteurs
- les montants des prêts bonifiés et leur taux pour les plans de développement puis les plans d'amélioration matérielle.

Pour être totalement exhaustif, il faudrait également citer les plans régionaux, les actions développées dans le cadre de la Rénovation Rurale en montagne, les actions touchant au tourisme et aux gîtes ruraux en montagne, les nombreuses études et recherches entreprises... pour chaque département une enveloppe financière réservée à la zone de montagne sous la responsabilité du Service d'Utilité Agricole Départementale.

## Un consensus national

Tout ce dispositif a fait l'objet d'un dispositif législatif, dite loi de 1972 (72-12 du 3/01/1972) après rapport au parlement, débat et vote unanime. Elle prévoit, à son titre premier, la création des Associations Foncières Pastorales, à son titre deuxième celle des Groupements Pastoraux.

Les décrets d'application sont publiés le 4 janvier 1973 soit un an plus tard. Les spécialistes du droit diront qu'il s'agit d'un délai très raisonnable compte-tenu des consultations multiples conduites par la Direction de l'Aménagement Rural auprès de la Chancellerie du Crédit Agricole, du Conseil d'Etat et des sept Ministères signataires.

Basé sur le texte ancien des Associations syndicales (loi du 21 juin 1865) qui avait fait ses preuves, celui des Associations Foncières Pastorales est rapidement apparu comme un instrument efficace de l'aménagement de territoire même si les possibilités qu'il offrait dans le domaine de l'aménagement touristique et forestier ont été peu utilisées.

Toutefois, il a inspiré le contenu du texte plus récent comme celui des Associations Foncières Forestières, des Associations Syndicales de gestion forestière, et tout dernièrement, les dispositions concernant les Associations Foncières Agricoles qui devraient être fort utiles dans les zone péri-urbaines.

## Les enseignements

La loi de 1972 a largement contribué à faire prendre en compte les difficultés rencontrées par une agriculture aux structures fragiles dans un milieu physique hostile et qui ne pouvait que partiellement lutter avec l'agriculture productiviste de la plaine voisine. La France en a pris conscience, après la Suisse et l'Autriche puis la Communauté Européenne a pris le relais.

Il faut toutefois souligner la lenteur des décisions : 1962 le zonage montagne, 1972 les textes de lois, 1985 nouvelle loi s'intéressant plus particulièrement au développement touristique et à la protection de la montagne. Il s'écoule plus de dix années entre chaque étape ! Aussi, faut-il beaucoup de patience, d'obstination aux techniciens, chercheurs, juristes mais aussi aux décideurs et politiques pour atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés.

## Le bilan

Vingt ans plus tard, il est bon de faire l'analyse, de relever les aspects positifs ou négatifs du dispositif mis en place.

Les éleveurs sont encore présents et actifs dans un bon nombre de vallées. Ils perçoivent l'Indemnité Spéciale Montagne en partie revalorisée et adaptée à un zonage plus fin de la zone de montagne après la création de la zone de Haute montagne et la zone de Piémont. Des zonages plus subtils peuvent même être élaborés à l'initiative de chaque département.

On notera d'ailleurs que l'ISM est maintenant dénommée "Indemnité Compensatoire de Handicaps Naturels" ce qui précise l'objectif assigné et enlève toute ambiguïté avec la "prime à l'herbe" que le terme "vache tondeuse" aurait pu induire.

Ces mêmes éleveurs ont pu construire ou améliorer leurs bâtiments d'élevage mais on peut craindre actuellement, qu'en raison de l'orientation des crédits vers l'amélioration des conditions d'environnement, qu'ils soient provisoirement écartés de l'accès aux aides, compte-tenu de la faible dimension de leur troupeau.

Par contre, les aides dispensées aux organismes en faveur de certaines actions collectives ont disparu ou vont disparaître très prochainement. Les syndicats de contrôle de performances, les coopératives d'élevage et d'insémination artificielle, les Unités de Promotion de Race voient leurs budgets réduits du montant de ces ressources.

En ce qui concerne les Associations Foncières Pastorales et les Groupements Pastoraux, le recours aux prêts bonifiés a été particulièrement restreint. Les AFP peuvent toutefois accéder aux prêts réservés aux collectivités locales mais les taux d'intérêts sont beaucoup moins attractifs.

## Conclusions

Depuis 1972, les aides individuelles servies à l'agriculture de montagne demeurent mais les efforts collectifs s'essouffent, les aides aux organismes qui les dispensent disparaissent les une après les autres. En cette période où l'on reparle d'aménagement du territoire peut-être faut-il remettre le dossier en chantier ! mais qui s'en charge ? les politiques ? la profession agricole ? et du côté de l'Administration ?

Et pourtant que "la montagne est belle" chantait le poète.

Et pourtant que "la montagne est belle" disait le rapporteur en séance à l'Assemblée nationale en 1972.

# L'ISM, UNE MESURE ORIGINALE EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE MONTAGNARDE

**Christian ERNOULT**

Cemagref Groupement de Grenoble  
Division Etudes Rurales Montagnardes (INERM)

Vingt ans après sa création, tenter de dresser un bilan de l'attribution de l'indemnité spéciale montagne (ISM) peut sembler légitime. Cependant, la mise en place très progressive de l'aide, les ajustements géographiques successifs dont elle a fait l'objet et la prise en compte de nouveaux bénéficiaires nuisent à la comparabilité des séries. Eleveurs aidés, cheptel primé, montant de l'indemnité et même impact de l'aide dans le revenu des agriculteurs ont donc été tour à tour analysés, avec le souci de confronter les chiffres, d'expliquer les variations importantes ou de signaler les limites appréhendées.

Au début des années soixante, la recherche du meilleur équilibre sylvo-pastoral, qui les a animées durant des décennies, n'est plus la préoccupation première des régions de montagne. Face à un exode montagnard dont l'ampleur surprend, il convient maintenant de trouver des adaptations pour assurer la sauvegarde de l'agriculture.

L'agriculture de montagne, qui s'est en effet progressivement spécialisée dans l'élevage et la production laitière, subit de plus en plus durement la concurrence des autres régions. Le syndicalisme agricole revendique alors l'adoption de mesures spécifiques en faveur d'une agriculture qui ne peut se moderniser au même rythme que le reste du territoire. Mais la démarche à adopter reste hésitante. Ainsi, l'exode rural oppose les partisans du maintien d'une vie sociale importante à d'autres qui souhaitent déconnecter l'activité agricole et l'occupation humaine : "il s'agit de tirer parti des ressources de la montagne, non d'accrocher du monde sur ses pentes à n'importe quel prix" (L. ESTRANGIN 1960, cité par F. GERBAUX, 1993). De même, le cadre d'application d'éventuelles mesures divise les syndicalistes. L'idée d'une politique d'ensemble de la montagne est écartée au profit du champ plus restreint des zones déshéritées définies par la loi complémentaire à la loi d'orientation de 1960. Enfin, les aides sollicitées sont souhaitées ciblées : "Aider ceux qui s'aident eux-

mêmes. S'orienter nettement vers une aide moins diffuse, moins générale, moins tournée vers tous, y compris les découragés et ceux qui partiront bientôt, mais plus concentrée en quelques points résistants, sur lesquels un avenir vivant pourra être appuyé."(F. MICHON, assemblée générale FFEM 1963).

## Mise en place progressive des aides compensatoires

### • De la prime à l'hivernage à l'indemnité contractuelle montagne (ICM)

Les premières définition et délimitation de la zone de montagne apparaissent dans le décret du 23/06/61, qui adapte à la montagne le régime d'assurance vieillesse agricole. Quelques mois plus tard, la loi du 08/08/62, complémentaire à la loi d'orientation agricole, reconnaît le caractère indispensable de la présence d'agriculteurs dans certaines "zones déshéritées" et la nécessité d'octroyer des aides adaptées à leurs conditions exceptionnelles (CARRERE et al., 1988).

Le décret du 24/10/67, relatif à la "rénovation de certaines zones à économie rurale dominante" préconise un certain nombre d'actions dans une optique d'aménagement global des territoires d'altitude. Ces préoccupations, ainsi que l'inventaire des principales propositions destinées à les satisfaire sont d'ailleurs exposées dans le rapport du commissaire à la rénovation rurale en montagne (mars 1968). Le principe d'une mesure compensatoire y est pour la première fois évoqué, sous le nom de "prime à l'hivernage".

Mais c'est le rapport "de VAYSSIERE" (juillet 1969) qui, suite à une consultation des différentes directions du Ministère, va réellement préciser le principe d'une indemnité contractuelle pour le maintien de l'agriculture montagnarde (ICM), accordée aux agriculteurs en fonction des effectifs animaux entretenus. Dans cette optique, l'INERM est chargé de caractériser le poids du handicap et de proposer un zonage de l'étage montagnard (CERAFER INERM, 1970).

### • De l'ICM à l'ISM

Cette première vague de mesures, définissant progressivement une politique de la montagne, ne va finalement se concrétiser qu'avec la loi relative à la mise en valeur pastorale dans les régions d'économie montagnarde du 3 janvier 1972 et la création d'une aide spécifique à cette zone : l'indemnité spéciale montagne (ISM), par décret du 04/01/72.



L'ISM, une mesure originale en faveur de l'agriculture de montagne

## L'indemnité spéciale de montagne

"... une indemnité spéciale annuelle rémunérera les services rendus à la collectivité par les agriculteurs éleveurs sur les terres d'altitude. C'est ce que j'ai appelé "l'aide à la vache tondeuse" ou "l'aide à l'hectare tondu". C'est ainsi que M. COINTAT, Ministre de l'agriculture, présente la nouvelle mesure à l'Assemblée Nationale, le 18 novembre 1971.

L'ISM est donc une aide annuelle destinée à compenser les handicaps naturels permanents subis par les exploitations des zones de montagne, en raison de la pente et de l'altitude<sup>1</sup> et qui vise explicitement un objectif d'entretien de l'espace. Son montant est proportionnel à l'importance du troupeau hiverné, mesurée en unités de gros bétail (UGB), et à la superficie fourragère, dans les limites de 1 UGB par hectare de surface fourragère et de 40 UGB par exploitation.

### • Une succession d'étapes

La mise en place de l'ISM a lieu, à titre expérimental, durant la campagne 1972/73. Mais dix années vont être nécessaires pour que, peu à peu, l'aide étende sa zone d'application, bénéficie d'une reconnaissance européenne puis différencie certaines de ses composantes.

A partir des "terres d'altitude", son extension à l'ensemble de la zone de montagne est réalisée le 4/02/74.

Dans sa directive 75/268 du 28/04/75 (modifiée par la directive 80/666 du 24/06/80), la CEE resitue la zone de montagne dans le cadre plus vaste des zones défavorisées. C'est la première fois que les instances communautaires reconnaissent aux agriculteurs un rôle important dans la gestion du patrimoine naturel et la sauvegarde de l'environnement.

L'individualisation de la haute montagne (CIAT du 13/02/78) donne naissance à une aide majorée, l'indemnité spéciale de haute montagne (ISHM) à partir de la campagne 1977/78.

Une zone de montagne sèche, créée en 1984, ajoute une notion d'ordre climatique aux handicaps naturels et débouche, à compter de la campagne 1984/85 sur une

---

1 - L'article 3.3 de la directive communautaire 75/268 du 28/04/75 définit la zone de montagne sur la base des indicateurs physiques suivants : altitude minimale de 700m pour 80% du territoire (600m dans les Vosges, 800m pour les versants méditerranéens), pente au moins égale à 20% ou combinaison pente-altitude.

différenciation de l'indemnité versée aux ovins (suivant le même principe que l'indemnité compensatoire ovine en zone défavorisée).

Certaines productions végétales commercialisées deviennent éligibles à partir de la campagne 1989/90.

Attribuée dans moins de 4.700 communes en 1974, l'ISM en intéresse maintenant plus de 6.100 et couvre une surface agricole proche de 4 millions d'hectares.

### • Une mesure originale et anticipatoire

Originale, puisqu'il s'agit d'une aide annuelle dont le versement n'est subordonné à aucune clause technique et l'usage totalement libre. On souhaite donc, à travers l'ISM, encourager les agriculteurs montagnards à maintenir ou accroître leur activité agricole sans, en contrepartie, fixer d'objectifs de modernisation de l'appareil de production, d'agrandissement ou d'amélioration des structures. Originale également car, dans un souci de prise en compte effective de la diversité des situations locales, le CIAT de 1978 introduit le principe d'une modulation sur les dix premières UGB (possibilité d'indemnité majorée) et laisse aux administrations départementales une possibilité d'initiative et d'innovation. Outre l'aspect social de la décision, cette déconcentration de la procédure revêt alors un caractère inhabituel.

Anticipatoire, car c'est une des premières fois qu'il est reconnu que l'entretien agricole de l'espace montagnard est d'intérêt public et, par conséquent, doit être rémunéré par la nation. Cette reconnaissance s'estompe cependant peu à peu du fait :

- de la généralisation de l'ISM, primitivement réservée à la seule "zone critique", à l'ensemble de la montagne ;
- de l'extension de la zone de montagne à des secteurs où ne se posaient pas réellement de problèmes d'entretien de l'espace, conférant à l'ISM un caractère de complément de revenu ;
- de la prise en compte par l'union européenne sous le nom d'indemnité compensatoire de revenu, qui masque l'aspect initial entretien de l'espace.

### • Quelques limites

#### *Trop d'exclus*

Dans un premier temps, et contre le souhait de l'administration, l'ISM n'a été accordée qu'aux seuls agriculteurs à titre principal. Depuis, les textes ont été progressivement modifiés, de façon à élargir son bénéfice au profit des pluriactifs, avec des plafonds de revenus non agricoles du foyer fiscal rapportés au SMIC.

L'ISM, une mesure originale en faveur de l'agriculture de montagne

### ***Une trop grande "dérive" spatiale (carte)***

La mise en œuvre du calcul des notes de handicap est restée longtemps approximative, avant que ne soit adopté un programme informatique plus rigoureux, basé sur le modèle numérique de terrain de l'IGN. Le principe même de la note, addition de deux handicaps, a permis à des communes de faible altitude mais au relief contrasté de postuler au classement.

Un classement des communes de montagne suivant l'altitude, révèle un grand nombre d'unités inférieures à 400m, alors que, même lorsque le critère pente est dominant, on ne devrait pas descendre en-deçà du seuil de 500m. Le constat chiffré est d'ailleurs éloquent, puisqu'entre 1975 et 1990, la proportion de communes classées situées en dessous de 500m est passée de 15 à 28%.

## **Impact de l'ISM sur l'agriculture de montagne**

### **• Nombre de bénéficiaires, cheptel primé**

Les derniers recensements de l'agriculture (RGA) indiquent un taux annuel de disparition des exploitations de montagne voisin de 2,5%. Mais les classements successifs de communes en zone de montagne et les divers réaménagements des modalités d'attribution aux pluriactifs ont longtemps stabilisé le nombre de bénéficiaires au-delà de 90.000 (Graphe 1). Depuis 1987, on observe cependant une diminution des exploitations primées à un rythme proche de celui détecté par le RGA entre 1979 et 1988. En confrontant, pour ces deux dates de référence, agriculteurs recensés et bénéficiaires de l'aide, on constate que le poids relatif des éleveurs aidés s'est accru de dix points et atteint actuellement 60%. Cette approche mériterait d'être affinée car la définition très extensive de l'exploitation retenue par les recensements agricoles, réduit sensiblement le taux de diffusion de l'ISM. Ainsi, en excluant les unités recensées dont le chef a plus de 65 ans et dispose de moins de 3 ha, le taux d'impact de l'ISM passe à 77%.

La prise en compte de nouvelles catégories d'animaux et le récent déplaçonnement du cheptel de 40 à 50 UGB, qui accentue encore l'élévation régulière de la taille moyenne du troupeau par exploitation (17 UGB en 1974, 28 en 1992), conduisent à une croissance régulière du nombre d'UGB primées (de 1,45 millions en 1974 à 2,2 en 1992). Rapprochés des UGB herbivores recensées, ces chiffres traduisent également un accroissement du cheptel aidé qui représente 77% des effectifs recensés (contre 71% en 1979).

## • Evolution de l'indemnité

Avec un montant de 1.500 millions de F. en 1992, l'ISM représente plus de 3% du budget de l'agriculture, alors qu'elle ne l'intéressait que pour 0,1% en 1975.

L'évolution, en francs constants, du taux moyen indicatif pour les UGB bovins de la zone de montagne (Graphe 2), montre que l'indemnité s'est globalement dépréciée de 12% durant les 20 années d'application. Au cours de cette période, on peut cependant isoler des séquences de dégradation régulière (1974/1979 puis 1981/1984) auxquelles succèdent des revalorisations brutales (1980) ou des ajustements annuels modérés (à partir de 1985). Ce constat mérite cependant d'être modulé par plusieurs événements :

- l'introduction de l'indemnité spéciale de haute montagne, dont le taux, supérieur de 50% à celui de l'ISM, a indirectement revalorisé le montant moyen de l'aide.
- certaines productions : ovins allaitants en zone sèche (1984) puis ensemble des ovins (1985), ont bénéficié de primes majorées, non prises en compte dans la série.
- à compter de la campagne 1992/93, l'orientation nationale en faveur des petits troupeaux majore substantiellement la prime des 25 premières UGB.
- enfin, la possibilité de modulation départementale a souvent été mise en œuvre pour favoriser les régions les plus difficiles ou rétablir des hiérarchies gommées par les zonages.

Compte tenu de ces divers aménagements et de l'accroissement de la taille des troupeaux par exploitation, l'indemnité moyenne par bénéficiaire, qui atteint 18.500 F, a progressé, en francs constants, de plus de 50% entre 1974 et 1992.

## • Impact sur le revenu agricole

Au cours de la campagne 1974/75, une première mesure de l'impact de l'ISM sur le revenu, basée sur les réseaux d'observation CEMAGREF, l'estimait à près de 12% (G. RODTS et al., 1979).

Une étude récente, à partir des données du réseau d'information comptable agricole (RICA), montre qu'entre 1985 et 1991, le poids des subventions d'exploitation (dont l'ISM représente 45%) dans le revenu agricole<sup>2</sup> des exploitations de montagne est passé de 30 à 50% (G. BAZIN, 1993).

Globalement, la participation de l'ISM a donc doublé (de 12 à 23%).

---

2 - Le revenu agricole, ou résultat courant avant impôt (RCAI), est constitué par le solde entre le produit brut total (dont subventions d'exploitation) et les charges totales (dont amortissements).

L'ISM, une mesure originale en faveur de l'agriculture de montagne

Les montagnes à dominante laitière perçoivent des subventions d'exploitation moins élevées (25 à 33.000 F en moyenne par élevage pour Alpes nord, Jura et Vosges), mais le poids de l'ISM y dépasse 60%. A l'opposé, les zones méditerranéennes bénéficient d'aides plus importantes dues au renforcement des indemnités dans la montagne sèche et à la mise en œuvre de la prime compensatrice ovine, dans lesquelles l'ISM reste minoritaire (Alpes sud : 32%, Massif central sud : 40%). Les Pyrénées présentent une situation originale dans la mesure où l'influence de l'ISM, bien que minoritaire dans le montant des aides (43%), apparaît prépondérante, rapportée au revenu agricole le plus faible, Corse exceptée (G. BAZIN).

Une grande variabilité est observée entre les divers systèmes de production, dont les évolutions sont souvent plus marquées. Ainsi, le rapprochement de données issues des centres de gestion, des sondes RICA et du réseau CEMAGREF/INRA, certes hétérogènes et portant sur des exploitations de dimension économique supérieure aux moyennes régionales, conduit à des variations parallèles sur la période 1974/92 :

- bovins lait (Savoie) 9 à 19% du revenu,
- bovins allaitants (Corrèze) 14 à 17,5%,
- ovins extensifs (Massif central) 31 à 38%.

Outre l'incidence du système de production, le mode de conduite (poids des charges variables) ou la taille du troupeau (plafonnement de l'aide) peuvent également conduire à des résultats très différents.

L'indemnité spéciale montagne a été instituée, il y a plus de vingt ans, pour répondre à plusieurs objectifs :

- préserver la viabilité économique des exploitations, par une compensation des handicaps naturels,
- assurer l'entretien de l'espace (et la protection contre les risques naturels),
- maintenir une vie sociale en montagne.

Depuis, ses modalités d'attribution : plafonnement du nombre d'UGB primées, possibilité de moduler la prime et de la majorer pour les petits troupeaux, ont toujours privilégié l'aspect social.

Aujourd'hui, elle représente un atout économique majeur pour les exploitations agricoles et devient une composante incontournable dans les modes d'adaptation des exploitations de montagne. Ainsi, au niveau européen, la réforme de la PAC fonde désormais "l'activité agricole sur une fonction de production, des aides directes au revenu et une fonction de service pour l'environnement et la gestion de l'espace. La gestion combinée de ces deux ou trois éléments (produits, primes, prestations) devient constitutive du fonctionnement, de l'adaptation et du développement économique" des exploitations agricoles, conduisant ainsi à une diversification des logiques de développement (LEGEARD, 1993).

## CONDITIONS D'OCTROI DE L'ISM (et de l'ISHM)

### Critères d'éligibilité pour l'exploitant :

- résider en permanence dans la zone considérée,
- avoir moins de 65 ans,
- ne pas bénéficier de la préretraite ou d'une retraite du régime des non salariés agricoles,
- être propriétaire du cheptel déclaré,
- être agriculteur à titre principal,
- être à jour des cotisations sociales agricoles.

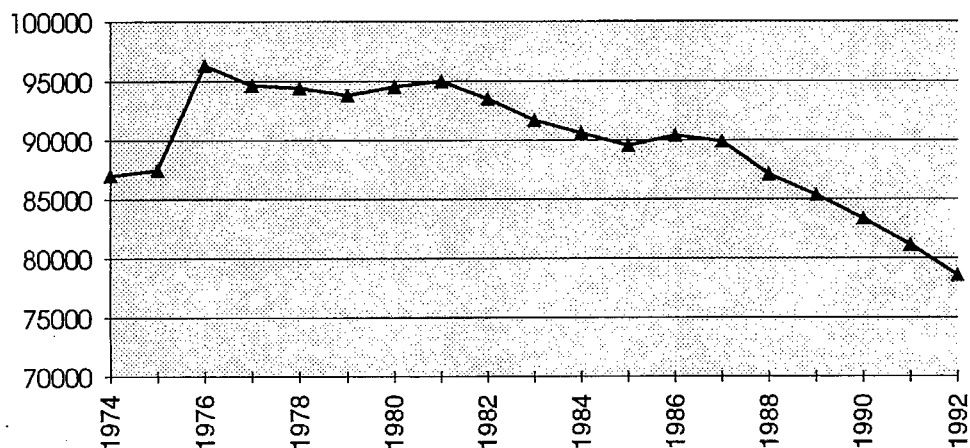
### Critères d'éligibilité pour l'exploitation :

- siège de l'exploitation dans la zone considérée,
- surface agricole utile (SAU) égale ou supérieure à 3 ha,
- 80% au moins de la SAU dans la zone considérée,
- exploiter au minimum 1 ha de cultures primables pour l'aide végétale,
- se conformer, pour le cheptel, aux prescriptions sanitaires
- imposées par les pouvoirs publics

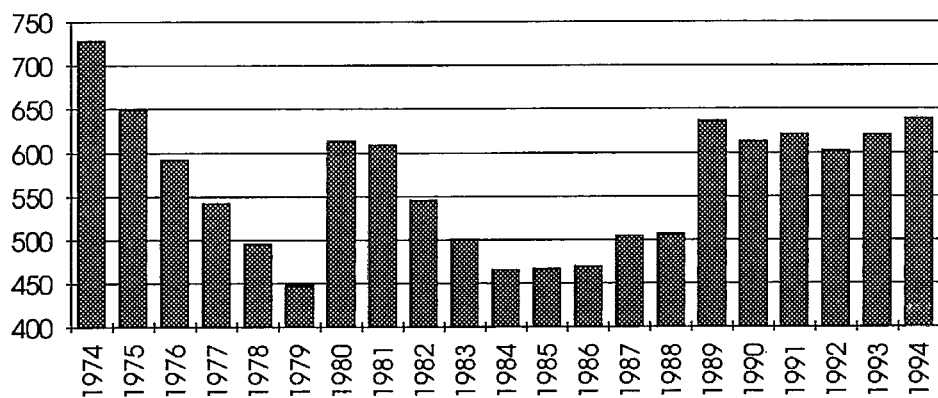
### Engagement des bénéficiaires :

- poursuivre son activité agricole pendant au moins 5 ans,
- tenir, durant l'hiver, un effectif primable au moins égal à celui déclaré,
- accepter les contrôles et obligations pour vérifier le bien fondé de la demande.
- posséder au moins 3 UGB.

L'ISM, une mesure originale en faveur de l'agriculture de montagne

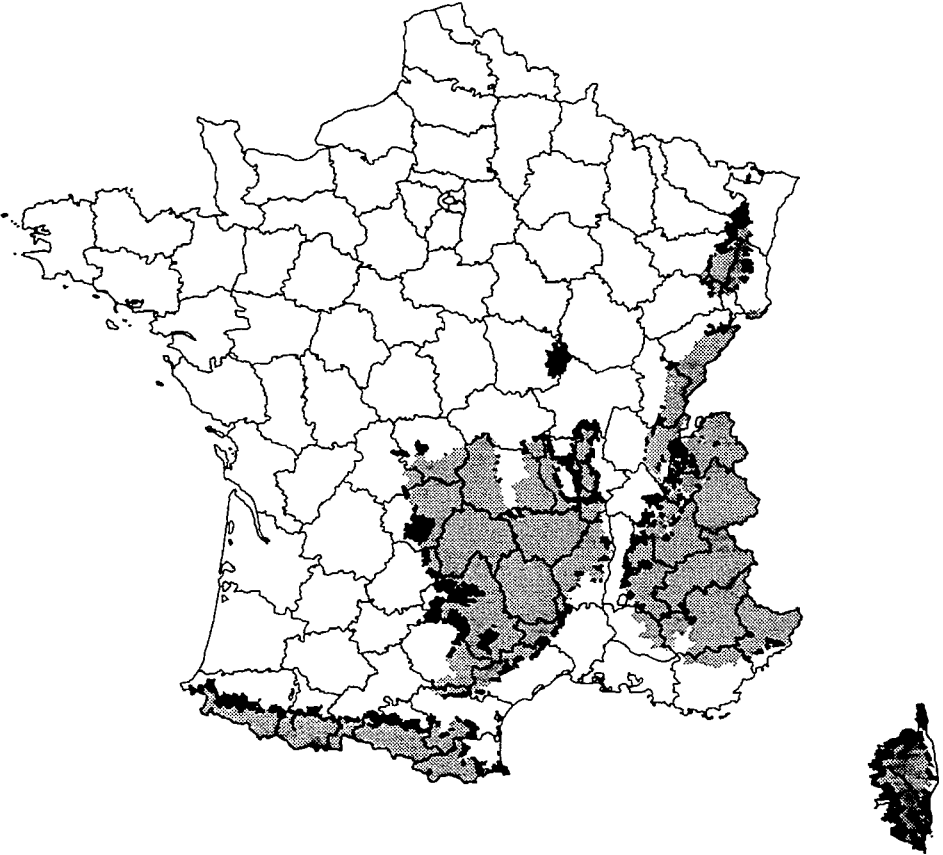


Graphe 1 : Nombre d'exploitations privilégiées



Graphe 2 : Evolution du taux moyen indicatif  
(UGB bovins - zone de montagne - Francs constants 1993)

## EVOLUTION DE LA ZONE DE MONTAGNE FRANCAISE DE FEVRIER 1974 A DECEMBRE 1990



 COMMUNES CLASSEES EN MONTAGNE ENTRE FEVRIER 1974 ET DECEMBRE 1990  
 COMMUNES CLASSEES EN MONTAGNE EN FEVRIER 1974

75Km

SOURCES: J.O (1974-1990)

MAITRE D'OUVRAGE: CEMAGREF - ERM

REAL.: CEMAGREF-ERM Observatoire Montagne. Developpement: A.TORRE (n.2152-01 Date: 10/05/94)



## Références bibliographiques

- BAZIN G., 1993/12 - Le soutien des revenus dans les zones de montagne et défavorisées - INRA Station d'Economie et de Sociologie Rurales Grignon, *Agreste*, Cahiers n° 16, 15-24.
- CARRERE G., VALLEIX Y., JUILLARD-LAUBEZ M.C., 1988/02 - *Impact des aides sur les revenus agricoles en zones défavorisées*, Grenoble CEMAGREF INERM, étude n° 209, 137 p.
- CERAFER INERM, 1970 - *Propositions en vue de la détermination d'une indemnité contractuelle pour le maintien de l'agriculture montagnarde - étude préparatoire* - 30 p.
- GERBAUX F., 1993/04 - La cause des montagnes : de la Société Française d'Economie Alpestre à la Fédération Française d'Economie Montagnarde, *Revue de géographie alpine*, 111 p.
- RODTS G., 1979/03 - Impact de l'indemnité spéciale montagne, Grenoble, CTGREF INERM - étude n° 140, 215 p.



# AMENAGEMENT ET DEVELOPPEMENT TOURISTIQUE EN MONTAGNE

## Mythes, modèles et réalité

**Philippe HUET**  
**Jean-Claude CHARRY**  
Directeurs successifs du SEATM  
à partir de 1979

Les trois dernières décennies ont beaucoup transformé la montagne française : elle a vu se dérouler la séquence bien connue qui conduit de l'économie sylvo-pastorale, aux équipements hydroélectriques et industriels puis aux aménagements touristiques, enfin peut-être à la "banalisation du territoire".

Chaque phase successive marque une ouverture du milieu montagnard sur la société de son temps, d'aucuns disent d'ailleurs une exploitation du milieu montagnard par la société.

Le développement touristique est certainement le fait le plus nouveau et le plus caractéristique de la période récente qui a permis de construire en France une véritable industrie des sports d'hiver compétitive, au niveau international et qui doit aujourd'hui s'adapter.

Louis GUIMET, fut un observateur perspicace - plus d'ailleurs qu'un acteur - de la transformation touristique, qui n'était pas vraiment sa partie mais dont il voyait bien qu'elle mettait en jeu des mécanismes aussi puissants que nouveaux - et qui pouvaient être aussi prometteurs que destructeurs.

Dans le cadre de cet article nous voudrions seulement attirer l'attention à la fois sur les acquis et les risques de ces années fécondes, mais aussi sur les voies possibles pour l'avenir.

En premier lieu, la montagne française a pu bâtir en une génération un partenariat touristique organisé et créatif. Claude MICHEL, Président du district d'Aigueblanche (VALMOREL), le décrit très bien dans un rapport qui fit date sur le financement des stations touristiques : industriels des équipements collectifs ou individuels, professionnels de l'aménagement urbain, de l'immobilier, des remontées mécaniques, mais aussi des sports de montagne, commerçants, hôteliers et loueurs, maîtres d'œuvre, élus et administration en sont les principaux protagonistes, auxquels il faut adjoindre tour à tour alliés ou antagonistes, les propriétaires fonciers d'une part, les associations de protection de la nature, d'autre part et enfin bien sûr, la recherche.

Si ces partenaires aux intérêts parfois contradictoires n'ont pas encore le degré d'intégration qu'ils ont dans d'autres pays - en Autriche en particulier - est ce possible et souhaitable en France ?

Ils ont en tout cas mis en place des instances de concertation assez originales. Citons en trois véritablement transversales :

- l'Association nationale pour l'étude de la neige et des avalanches (ANENA) permet aux élus, professionnels, administratifs et chercheurs de débattre "officiellement" des enjeux et techniques liés à la maîtrise des risques naturels pour l'accueil du public en montagne l'hiver.
- les professionnels associés de la montagne (Association PAM : Professionnels Associés de la Montagne) se sont regroupés pour assurer en période de crise une promotion coordonnée de la montagne touristique.
- les commissions UTN (Unités Touristiques Nouvelles) instaurées par la loi 85-30 du 9 janvier 1985 (loi montagne), présidées par le Préfet coordonnateur de massif et comprenant des élus, des professionnels, des fonctionnaires et des associations donnent un avis de synthèse sur les projets d'aménagement touristique...

En second lieu, les développements touristiques de la montagne française répondent à des modèles très contrastés : chacun connaît les 3 générations de station que l'on distingue classiquement :

- station ancienne,
- station villages, stations d'altitude plus ou moins intégrées.
- le "modèle français" - celui des stations d'altitude en site vierge par tradition opposé au "modèle Autrichien", celui des stations villes ou villages - avec liaisons téléportées vers les domaines skiables - et intégrations des activités agricoles, forestières et artisanales.

Nos massifs ont été très marqués par ces deux modèles dont les limites d'emploi ont pu varier auprès des options politiques sans que les contraintes physiques incontournables (enneigement aléatoire par exemple) - soient toujours compensées par les mécanismes financiers appropriés. La sanction n'a pas tardé. Expliquons nous, le modèle français, "d'altitude en site vierge" est de fait celui d'une industrie lourde (environ 1 mf/par emploi créé), qui s'accommode mal d'un développement progressif. Il est assez brutal vis-à-vis de l'environnement : en contre partie, sa concentration sur quelques sites permet d'en épargner beaucoup d'autres, et son succès technologique, commercial et économique est une réalité. Toujours est-il que se développant sur des sites de haute montagne, il a pu concentrer beaucoup d'oppositions - parfois de ceux-là mêmes qui profitaient le plus des avantages du système "skis aux pieds". Le caractère assez doctrinal des débats entre partisans et opposants des différents systèmes, a conduit il y a quinze ans, les décideurs à tenter la mise en place d'un autre modèle s'inspirant du "modèle autrichien", et principalement du développement valléen et de la moyenne montagne. Beaucoup d'arguments à l'époque conduisaient à cette tentative :

- l'absence d'autres perspectives d'activités économiques pour ces zones : l'agriculture lâchait prise, et les chances de relève artisanale et industrielle s'évanouissaient à leur tour.
- le succès "durable" de quelques sites anciens de moyenne montagne, la mode des stades de neige à proximité des villes, l'essor du ski de fond, au milieu d'années de bon enneigement, laissaient à penser que l'aventure pourrait réussir. Les administrations et le SEATM ont à l'époque soutenu cette tentative; on sait quelles difficultés furent rencontrées, au moins partiellement et provisoirement, puisque si l'on excepte les sites satellites de stations d'altitude, une cinquantaine de collectivités connaissent des situations financières aujourd'hui graves.

Pourquoi cet état de chose ?

Trois groupes de motifs peuvent être avancés :

- **politiques et administratifs** : dans un contexte de décentralisation et d'initiatives fortes des collectivités, la procédure UTN, ou les Contrats et plan qui devaient encadrer ces projets n'ont pas toujours été en mesure de le faire : chacun a voulu son autorisation, son projet, comme on voulait à une autre époque son PAR ou son POS. En témoignent les réserves techniques ou économiques accompagnant nombre d'autorisations.

- **économiques** : l'étude SEMA-METRA conduite par le SEATM en 1987 a bien montré la saturation d'une demande, notamment sur les petites et moyennes stations de moyenne altitude, à une époque où leur offre se développait. Pouvait-on faire brutalement marche arrière ?

• **techniques enfin** : la règle sacro-sainte des 120 jours d'enneigement pour décider de l'équipement d'un site, condamne, si elle est strictement appliquée tout ce qui, sous nos latitudes n'est pas stations d'altitude; à partir d'exemples, prometteurs - préalpins ou jurassiens par exemple - il a paru possible de s'en affranchir au moins partiellement. La météo fit un brutal rappel à l'ordre - avec trois années sans neige, mais laissa l'avenir ouvert avec le retour à une bonne fréquentation pour ces sites village - dès que la neige revint.

De ces aléas résultent plusieurs enseignements :

- d'abord, le retour à des pratiques plus strictement technico-économiques s'est imposé de lui même,
- ensuite, la mise en place de financements adaptés à ces sites de moyenne montagne ne doit pas relever de l'utopie, dès lors que le succès commercial est possible : à titre d'exemple, on admet de subventionner à plus de 50% des équipements hydro-agricoles, lourds pourtant peu créateurs d'emploi. Pourquoi ne pas mettre en place des mécanismes rentables lorsque l'équipement touristique peut assurer - si la charge de la dette n'est pas trop lourde - une relève économique ?
- enfin, la méfiance vis-à-vis des modèles s'impose, et qu'ils soient français, autrichien ou d'ailleurs, chaque site et chaque société locale a, à un moment économique donné, des atouts et handicaps qu'il faut analyser, hors de toute pressions politique, hors "ambiance".

En troisième lieu, évoquons un "mythe fondateur" du développement touristique français : la valorisation foncière, moteur essentiel des esprits urbains et montagnards, n'a curieusement que rarement fait l'objet d'approches universitaires, si fécondes pourtant en analyses pertinentes.

De fait, là où des générations de montagnards, avaient tiré des moyens d'existence difficiles, de pentes herbeuses ou forestières, plus ou moins pierreuses, et s'étaient interdit de s'installer sur tel ou tel replat soumis aux risques divers générés par la perte et l'altitude, voici que les techniques d'aménagement font des progrès fantastiques (accès et protection par exemple) et rencontrent un marché immobilier porteur. Et voici qu'un mauvais terrain qui ne valait pas un franc, peut soudain en valoir cent voir mille !

Qui s'étonnera alors de voir "les champs de pylônes succéder aux champs de seigle", selon une formule célèbre d'un maire des Alpes du sud et les pâtures se transformer en "ZAC extensives"!

Ce phénomène est bien sûr aussi vieux que la ville, mais en montagne, il s'est imposé brutalement, avec la complicité de tous : des propriétaires fonciers bien sûr - qu'ils soient agriculteurs ou non, des élus et des aménageurs, mais aussi de l'Etat - qui a vu comme ses partenaires, le moyen de financer "à bon marché" les équipements publics, en drainant l'épargne privée - le modèle autrichien précisément interdit cette voie - en fermant le foncier montagnard à la spéculation, mais au prix de quelle rigidité sociale.

Les tentatives de remembrement-aménagement, répartissant les plus values foncières n'ont bien fonctionné que là où les enjeux étaient à la fois "futurs et modérés". Ailleurs, la compétition brutale n'a que rarement permis la mise en place de ces mécanismes d'équilibre et à pu laisser croire à chacun que son patrimoine foncier lui apporterait la fortune. Bref, les moyens de maîtriser ces spéculations foncières n'ont pas vraiment été mise en place. Etait-ce possible ?

Nous voici loin de Louis GUIMET qui dénonça plutôt les excès des stations d'altitude - et dont les équipes soutinrent des modèles plus conviviaux dont on vient de voir les limites.

Nous sommes au contraire très proches de lui, tant il est vrai l'on peut penser que l'avenir est sûrement dans une synthèse réaliste de ce que chaque mode de développement peut apporter : analyse stricte des sites d'abord, absence puis équilibre retrouvé entre activités touristiques privilégiant un accueil soigné de la clientèle aussi bien estival qu'hivernal - et activités agro-sylvo-pastorales assurant une production de qualité et la gestion de l'espace ; cet équilibre devra résulter d'une relance d'un partenariat élargi entre tous les acteurs.





# LA MONTAGNE, ESPACE DE MAINMORTE ?

## Bilan d'une loi, les demandes d'ajustement

**François SERVOIN**

Maître de Conférence

Faculté de Droit

Université Pierre Mendès-France, Grenoble

La loi montagne est sur la sellette. Dans le même temps que le comité national d'évaluation examine le résultat des politiques publiques qui y sont menées, le débat sur l'aménagement du territoire comme celui sur l'urbanisme ramènent la loi montagne au premier plan. A l'aube de son dixième anniversaire, on est tenté par les bilans, plus souvent attentifs aux lacunes persistantes comme l'insoluble question de la protection sociale des pluriactifs, qu'aux succès évidents comme la solution des questions délicates posées par le sectionnement communal. Mais certaines évolutions sont toujours lentes et dix ans sont une courte période. Il en va ainsi en matière foncière. Plus que jamais, la montagne reste "l'espace délaissé, espace convoité"<sup>1</sup> qu'on décrivait déjà en 1982. L'indisponibilité d'un espace libre n'est pas le moindre des paradoxes. Espoir rentré d'anticipations spéculatives comme désir de ne pas gaspiller un patrimoine environnemental unique aboutissent au même résultat, la pénurie de ce qui manque le moins : l'espace.

### 1. Une agriculture en quête des moyens de la qualité

L'idée est fréquemment répandue que dans la morosité ambiante, la montagne dispose d'atouts dans la recherche de la qualité. Qualité des productions agricoles ou des lieux de villégiature touristique. C'est vrai. Mais encore faut-il que les moyens de cette quête de la qualité soient accessibles dans des conditions satisfaisantes, ce qui n'est pas toujours le cas.

---

1 - On reprend ici en l'adaptant, le titre de l'ouvrage collectif publié par le CERAT : "La montagne, espace délaissé, espace convoité", PUG Grenoble, 1982

## • Faire cesser l'abandon du foncier

On constate effectivement un morcellement et un abandon du foncier sur l'ensemble des massifs alpins. Si on prend l'exemple de la vallée d'Aulps, on constate en 1993 que les superficies communales varient de 500 à 4000 hectares et sont divisées entre 3000 et 4000 propriétaires différents. Les surfaces possédées dépassent rarement 5 hectares et pour l'essentiel sont comprises entre 0,5 et 2 hectares. Elles se divisent souvent entre 20 à 30 parcelles de moins de 1000m<sup>2</sup>.

Cette situation est aggravée par les indivisions successorales et l'exode des propriétaires qui souvent ignorent la localisation de leur terre mais ne souhaitent ni la vendre, ni à fortiori la louer. Privilégiant le lien affectif familial au détriment du patrimoine, la conséquence est la quasi inexistence de marché foncier. Le patrimoine foncier change peu de mains et fait l'objet d'une rétention spéculative aggravée par la crise. Le prix du foncier n'a plus ainsi de référence à la valeur culturelle mais comporte presque toujours des anticipations spéculatives en fonction de droits à construire.

Il devient parfois important de commencer par régler les indivisions successorales anciennes, dont la valeur des parts devient dérisoire au regard des frais de notaire nécessaires pour régler le partage, et désigner des syndics ou exproprier comme ça s'est fait dans les Pyrénées dans la Vallée d'Aspe.

Les terres libres ou libérées ne sont pas disponibles pour l'agriculture. La conséquence de la spéculation fait que les propriétaires n'acceptent plus de signer de baux ruraux, que se généralisent les ventes d'herbe et les locations verbales révocables à la première opportunité spéculative. La même situation se trouve à propos de l'accès au logement. L'immense patrimoine immobilier rural libre depuis l'exode des habitants n'est pas disponible à la location, surtout si on se trouve dans une zone touristique.

Enfin, la collectivité hérite souvent des espaces abandonnés et des friches. Tous les travaux effectués sur la notion de friche touristique comme sur celle de friche agricole concordent pour constater le renvoi de fait sur la collectivité pour récupérer, entretenir, réhabiliter mais aussi sécuriser sur son propre budget les espaces abandonnés, sans pour autant disposer des prérogatives du propriétaire ou même de l'occupant. Là encore, le recours plus systématique à l'expropriation devrait permettre de régler certaines situations. Par ailleurs, la combinaison des articles L-142-2 et L-130-5 du code de l'urbanisme devrait permettre un redéploiement de la taxe départementale d'espaces verts et la création d'un fonds départemental utilisable pour la récupération de ces espaces abandonnés, bâtis, ou non, agricoles ou non.

## • Valoriser la mise en culture

Dans le domaine agricole, la recherche de la qualité constitue un objectif possible à atteindre mais pas toujours facile à mettre en oeuvre.

De nouveaux agriculteurs arrivent sur les alpages et les locations d'été se généralisent dans le cadre notamment des AFP et des GP. Dans le même temps, les agriculteurs de vallée exercent sur des structures inadaptées. Même dans ce cas, la création d'une AFP suppose un parcours du combattant long et pénible et notamment un courrier impressionnant dans le but de joindre les propriétaires et ayant droits qui ont quitté le pays. L'absence d'approbation et même simplement de réponse décourage les initiatives. Le recours à des mécanismes d'association forcée tels qu'ils existent pour les AFP permettrait de débloquer la situation. Toutefois, si les pouvoirs du préfet dans une association forcée peuvent être considérés comme une aide positive, le système ne coïncide pas tellement avec la philosophie de la décentralisation. Pour certaines terres, une formule tirée de la délimitation du territoire des ACCA. pourrait être étudiée.

D'un autre côté, la qualité des fourrages entrant dans la composition des produits laitiers d'appellation contrôlée doit être surveillée. Il serait préjudiciable que les appellations contrôlées liées au terroir utilisent trop systématiquement des fourrages en provenance des plaines avoisinantes ou même de l'étranger comme la tendance se développe. L'organisation de la production des fourrages d'appellation contrôlée peut être une réponse au développement des contrats de vente d'herbe.

La législation relative à l'inculture reste marginale. Les dispositions des articles 39 et 40 du code rural, issus de la loi montagne sont des outils qui ont donné de bons résultats lorsqu'ils ont été appliqués. Mais la procédure reste lourde, compliquée et mal comprise des populations rurales. Par ailleurs, les procédures de l'article 39 nécessitent l'existence d'exploitants agricoles, ce qui n'est pas toujours le cas. Quant à l'article 40, il est souvent jugé trop autoritaire. Les rares expériences concernent souvent l'élevage de caprins par des agriculteurs néophytes.

De manière générale, le code rural est conçu dans une perspective agricole et non rurale, à une époque où le rural l'emporte sur l'agricole. Le rôle des SAFER, qui pourrait être intéressant dans ce domaine est freiné par l'obligation de revente dans les 5 ans, ce qui ne permet pas la conservation des terres. Sur ce plan, la formule d'un conservatoire des terrains en montagne permettrait peut-être de récupérer certains parcelles acquises par les SAFER.

Enfin, le problème de la consultation des commissions foncières municipales de l'article L-121-3 du code rural reste entier eu égard à l'interprétation restrictive de ces dispositions par le Conseil d'Etat. Tout autant que leur consultation, c'est peut-être leur constitution qu'il est important de rendre obligatoire en montagne.

## • Prendre acte de la question sylvicole

La transformation d'espaces de pâturages en forêts est liée à la modernisation des conditions du travail agricole et aux aides du FFN depuis 1945. L'abandon des terres est également à l'origine de la constitution de forêts spontanées sur des surfaces importantes. Si la forêt publique domine largement en montagne, elle s'accroît faiblement alors que la forêt privée progresse rapidement.

La reforestation de la montagne est un phénomène fondamental et inéluctable. Il est de surcroît naturel et spontané. On peut le déplorer et chercher à la limiter. Il est par contre indispensable de se préparer à vivre dans un environnement forestier et de tenir compte de cette situation dans les prévisions. La progression de la forêt est une menace. Elle s'exprime de diverses manières :

- pour l'agriculture comme pour le pastoralisme, elle constitue une concurrence pour la recherche de terres, d'autant que le boisement est rarement réversible,
- pour le développement du tourisme, elle constitue un atout tant qu'elle est lointaine. Proche, elle ferme les paysages et obscurcit l'espace,
- par ailleurs, le boisement anarchique en "timbre poste" constitue une agression visuelle contre le paysage.

Dans le même temps, la forêt de montagne est souvent de mauvaise venue et d'une rentabilité économique faible, ce qu'aggrave le morcellement du parcellaire, la mauvaise connaissance des propriétaires, ainsi que l'absence de chemins de débardage et de vidange des coupes. La progression de la forêt est inéluctable. Le semis spontané ne peut que s'étendre sur les espaces abandonnés, même si le processus est lent et complexe.

Le reboisement constituera vite le seul moyen économiquement supportable d'avoir la protection contre les risques naturels d'érosion et de ravinement qui vont apparaître très rapidement dès lors que les terrains seront abandonnés. Il ne sera pas possible traiter en espace agricole ou pastoral ou même urbain toutes les zones actuellement encore occupées et qui vont dans les années à venir retourner à l'état sauvage. Une politique d'aménagement de la forêt de montagne est indispensable et doit être préparée dès maintenant. Ceci est nécessaire pour préserver une activité et une montagne peuplée. L'emploi forestier devrait dans certaines zones constituer l'alternative et le complément d'un emploi touristique, ou d'un emploi agricole. D'ores et déjà, dans certaines régions le passage d'une économie forestière vivrière à une économie de production ligneuse est amorcé.

Une politique forestière de montagne revêt ainsi de multiples facettes complémentaires telles que :

La montagne espace de mainmorte ? ...

- reconstitution parcellaire et foncière comme pour l'agriculture. A ce titre, les dispositions des articles 39 et 40 du code rural sont applicables,
- création de chemins forestiers et de sentiers d'exploitation en bon état d'entretien et utilisation des ressources des transports câblés,
- formation professionnelle et reconversion,
- aides aux scieries et révision de certaines dispositions du code des marchés de l'Etat relatifs aux adjudications de coupes de bois par l'ONF.

## 2. Un développement économique à la recherche d'espace constructible

La recherche d'espace constructible constitue le second enjeu majeur en montagne. La loi en a fait un espace particulier où la constructibilité des terrains est loin d'être la règle. Le désir de ménager une place pour chacune des activités est largement complété par le souci de protection du patrimoine contre les agressions les plus importantes, notamment celles nées du tourisme. Les premières décisions du Conseil d'Etat, par lesquelles les incertitudes du droit vont être levées commencent à peine à être rendues. Déjà, certaines modifications de détail sont intervenues en ordre dispersé. D'autres plus importantes, devraient suivre à l'occasion de la modification du code de l'urbanisme ou de la loi relative à l'aménagement du territoire.

### • Des dispositions impératives encore mal précisées

La loi montagne innove sur plusieurs points dont l'importance doit être soulignée.

- **Le remplacement de la directive de 77** par une loi d'aménagement et d'urbanisme modifie le contrôle et le rôle du juge, désormais lié par les termes impératifs de valeur législative du code.
- **Les redondances rédactionnelles au sein des l'articles L-145 et suivants du code de l'urbanisme** ne facilitent ni le contrôle administratif, ni le contrôle juridictionnel ni la définition de principes généraux. En fait, l'essentiel des dispositions pourrait tenir dans le seul article L-145-3, modifié.
- **Le rôle nouveau du juge** l'amène souvent à se prononcer sur des concepts peu juridiques et mal définis, lui laissant le soin, in fine, de trancher par sa décision autant en opportunité qu'en droit, notamment en matière de protection de l'environnement.
- **La faiblesse des schémas directeurs** ramène le plus souvent les projets d'aménagement et d'extension ainsi que les UTN à une simple dimension communale aggravée par les rentes de situations diverses (EDF, notamment) et la faiblesse de la

coopération intercommunale dans le domaine de l'aménagement et du développement local. Ce qui a rendu nécessaire l'établissement par l'Etat de schémas de cohérence (Tarentaise, Oisans etc.)

- Cette faiblesse est accentuée par l'absence systématique de prescriptions d'urbanisme par massif prévues par l'article L-145-7-I du code de l'urbanisme et par celle des recommandations relatives aux espaces fragiles de l'article L-145-7-II du même code.

### • Des mécanismes de construction à affermir

Le public et les élus conservent une vision très libertaire du droit des sols et de l'espace. La mise en place d'un droit de l'urbanisme en montagne est l'oeuvre d'un certain nombre de DDE et des tribunaux administratifs. Une jurisprudence se forme dont on peut déjà tirer quelques règles générales relatives à plusieurs points contenus dans les articles L-145-1à 7 du code de l'urbanisme et dresser une casuistique.

- Le maintien et le développement des activités agricoles posent des problèmes délicats du fait du déclin agricole mais plusieurs arrêts apprécient cette notion au regard de la place des constructions projetées dans les systèmes d'exploitation locaux. La jurisprudence concerne exclusivement des décisions individuelles d'urbanisme

- La notion de construction en continuité apparaît de plus en plus comme une adaptation à la montagne du principe de constructibilité limitée défini à l'article L-111-2 du code. Là encore, la jurisprudence, éclairée par celle relative aux mêmes principes définis dans la loi littoral permet déjà de dégager certaines situations types pour les décisions individuelles comme pour l'élaboration des POS. Une unification de la terminologie utilisée dans ces trois textes serait bienvenue. Il serait notamment préférable d'abandonner les références aux notions de bourgs, villages et hameaux, vides de sens juridique et générateurs de difficultés pour se référer à celle de parties actuellement urbanisées de la commune.

- La notion de hameau nouveau intégré à l'environnement, présente à plusieurs endroits dans les articles L-145 et suivants du code, fait l'objet d'une polémique qui n'a échappé à personne. Cette affaire met cependant en relief la difficulté du droit de l'urbanisme, d'exception en exception à l'exception, à retrouver les principes conducteurs. Il semble désormais que le Conseil d'Etat évite de se référer à cette notion.

- L'urbanisation sur les rives d'un plan d'eau a donné naissance à un ensemble de décisions qui constituent un guide pour l'action. L'intervention du législateur pour régler une difficulté contentieuse isolée ne constitue sur ce point ni une interprétation du droit, ni une ligne directrice utilisable pour l'avenir.

La montagne espace de mainmorte ? ...

- **Le respect de la qualité des sites et des espaces naturels**, présent dans plusieurs dispositions du code pose le plus de questions en l'absence de critères rationnels. Ni les textes relatifs aux enquêtes publiques, aux études d'impact ou à la protection des paysages ne fournissent d'outils satisfaisants sur le plan pratique. Si la décision du C.E. dans l'affaire de Cruseilles marque incontestablement un souci d'apaisement dans la radicalisation des positions, il ne satisfait pas pour autant totalement. Tout comme le jugement qu'il censure, il prend appui sur des notions subjectives.

- **Le remembrement aménagement**, prévu par l'article 22 de la loi montagne, s'il a reçu quelques applications intéressantes est largement considéré comme une procédure complexe difficilement utilisable malgré son intérêt. Plus encore que les autres procédures d'urbanisme, il se heurte au sentiment très vif de possession patrimoniale du foncier chez les populations qui comprennent mal les échanges complexes auxquels il doit donner naissance.

### • La procédure U.T.N. à revoir

La jurisprudence a largement contribué à préciser certains points des textes sur lesquels restaient des doutes, notamment la question du calcul des seuils au-delà desquels la procédure est envisageable, la notion de site vierge ainsi que les rapports complexes et ambigus entre le POS et les UTN. Cela dit, les décisions rendues récemment par le Conseil d'Etat semblent marquer une assez large prise en compte de la préoccupation d'environnement au détriment des autres enjeux. A cet égard, le rapprochement avec la jurisprudence relative à la loi littoral est assez significatif. L'interprétation stricte de la notion de hameau, d'urbanisation en continuité, est à rapprocher de l'interprétation très extensive de la notion d'espaces proches du rivage.

La procédure des UTN, notamment au sein des comités de massif semble satisfaisante globalement. Néanmoins des critiques peuvent être formulées comme le caractère strictement communal de la procédure, ce qui n'a pas toujours beaucoup de sens, ou le caractère alternatif de la décision du préfet. On souligne également l'absence de doctrine et de lignes directrices des comités de massif sur ce sujet, mais il n'est pas certain que l'édiction autoritaire de prescriptions par massif sur la base de l'article L-145-5-7 réglerait la question de manière satisfaisante.

La procédure UTN souffre également d'une crise de positionnement du fait de la modification du contrôle du juge depuis 1985. La substitution d'un contrôle normal à un contrôle de l'erreur manifeste laisse largement de côté les difficiles équilibres d'opportunité discutés devant la commission UTN. De là à dire que la procédure est inutile constitue un pas que certains n'hésitent pas à franchir. Toutefois cette situation est en partie gommée depuis que les conditions économiques de réalisation des projets font l'objet d'un examen attentif par les services préfectoraux. En outre, l'application de la procédure UTN semble très variable selon les massifs. Satisfaisante dans les zones de montagne sensibles à l'urbanisation, la procédure

semble mal acceptée dans les régions surtout préoccupées par les problèmes du développement rural et qui luttent contre la désertification (Massif Central, Corse, Alpes du Sud, certaines zones des Pyrénées). Il n'est dès lors pas rare que l'opportunité administrative amène à se départir de la procédure UTN avec la bénédiction préfectorale ou des services de la DDE.

Cela indiqué, si elle offre, une protection plus sûre de certains intérêts, la saisine systématique du juge de la légalité de la procédure UTN ne doit pas faire oublier, le risque de dérive d'un contrôle de légalité vers un contrôle d'opportunité qui pourrait aboutir à une trop forte juridicisation de l'aménagement touristique, avec les inconvénients que ça comporte.

En conclusion, il faut souligner l'étape importante qu'a constitué le vote de la loi montagne qui a souligné la spécificité de cet espace particulier. Mais le chemin est encore long avant que tous les objectifs soient atteints. Mais comme en 1985, seule une réflexion patiente permettra de parfaire l'ouvrage.



*Le passé et le présent sont nos moyens.  
Garder la mémoire pour éviter l'oubli.  
Le seul avenir est notre fin.*  
d'après Blaise PASCAL

## DE LA RENOVATION RURALE A LA POLITIQUE D'ENSEMBLE DE LA MONTAGNE

**Paul RAMBEAUD**

Ancien Commissaire à la DATAR

Au cours de l'histoire, la préoccupation de la montagne ne pénétra que lentement l'esprit des hommes extérieurs à elle. La connaissance de la dureté du milieu, celle du labeur des paysans, les catastrophes naturelles et les liens de solidarité en découlant, ne débordaient guère de la conscience des vallées.

Altitude, pentes, massivité des hauts plateaux, isolement consécutif devaient cependant imposer peu à peu la spécificité du monde de la montagne par ailleurs fragile et menacé.

C'est ainsi que l'Etat et le législateur intervenaient à partir de 1860 dans le but de protéger les biens et les personnes, par la préservation des terres et la maîtrise des eaux torrentielles dont les dégâts s'étendaient souvent dans les piedmonts et les basses vallées. La restauration des terrains en montagne traduisait la solidarité nationale et constitua comme il est reconnu maintenant, le premier acte d'aménagement du territoire.

Au cours de la première moitié de ce siècle, la montagne bénéficia certes d'une part des efforts de l'Etat en faveur de l'agriculture et de l'équipement rural notamment.

Le Traité de Rome de 1957 à première vue défavorable aux régions marginales et difficiles mit celles-ci paradoxalement en évidence et devait poser vis-à-vis d'elles les problèmes politiques correspondants.

Timidement, la loi complémentaire d'orientation agricole in fine de son article 27 marquait qu'il fallait faire quelque chose pour les agriculteurs "dont la présence est indispensable dans ces zones".

Cependant des réflexions et des études étaient menées dont les fruits allaient lentement mûrir.

Enfin, en 1961, à l'occasion d'une décision mineure, le Ministère de l'Agriculture se chargea de délimiter la zone de montagne française (huit délimitations suivirent jusqu'en 1985...).

Par décret du 24 octobre 1967, l'Etat décida d'engager une action de rénovation rurale dans certaines "zones à activité rurale dominante souffrant de déséquilibres structurels profonds". Essentiellement la Bretagne, l'Auvergne, le Limousin. En cinq années, il était prévu d'engager des actions importantes en matière de rattrapage d'équipements, d'adapter en la développant l'agriculture, de mettre en valeur les autres potentialités des pays (tourisme, artisanat, PMI...) et de renforcer la formation.

Trois commissaires, placés auprès du Premier Ministre dans les structures de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) étaient nommés, des moyens notamment financiers substantiels prévus.

Quant à la montagne, il est permis de dire que son accrochage au convoi rénovation rurale n'alla pas sans réserve.

L'article 9 du décret la visa cependant sur les instances vigoureuses du Ministre de l'Agriculture associées à l'action des organisations professionnelles. L'urgence commandait de saisir l'opportunité, la continuité apparaissait de même essentielle. Ce contexte ne laissait pas toutefois d'inquiéter la DATAR qui craignait, légitimement, le déferlement incontrôlé de demandes dispendieuses présentées, dans six massifs, dans vingt neuf départements répartis dans les neuf régions où allait opérer le Commissaire par ailleurs nommé

Une stratégie fut élaborée en conséquence ; "La montagne n'a reçu qu'un Commissaire" ironisait amicalement un dirigeant agricole ; soit, mais c'était paraître oublier qu'existait, par exemple, depuis quelques années des structures d'étude et d'appui technique telles l'INERM et les Services d'Etudes et d'Aménagement Touristique.

Dès les premiers mois de 1968, les agriculteurs montagnards, les autres professionnels et les élus de la montagne réagirent opportunément en organisant des structures représentatives des populations et des activités du territoire montagnard :

**A l'échelon national** se créèrent les groupes socio-professionnels correspondants (FNSEA, Chambres d'Agriculture et Chambre des Métiers...).

Les groupes montagne du Parlement préfigurant des structures toujours bien vivantes et efficaces, telle l'Association Nationale des Elus de la Montagne.

L'ancien organisme issu de la RTM et des animateurs pastoraux et forestiers : la Fédération Française d'Economie Montagnarde se mobilisa aussi sans réserve.

**Dans les départements et les régions**, l'administration sous l'autorité des Préfets, les Conseils Généraux, les Associations de Maires, les organisations socio-professionnelles, des experts, etc., constituèrent très vite des groupes de travail dans leur ensemble très ouverts, très solidaires et fait assez rare, sans pesanteur stérilisante.

Le Commissaire trouvait ainsi des interlocuteurs directs, coopératifs, efficaces, cependant qu'il partageait bientôt sa solitude structurelle avec deux commissaires adjoints successifs et des spécialistes en matière d'artisanat et de PMI. Il lui incombait évidemment de maintenir de constants rapports avec les Ministres concernés, leurs Cabinets et leurs Services.

Ainsi pouvait-on espérer surmonter un handicap préoccupant, à l'encontre de résultats rapides, celui d'une certaine indifférence extérieure due au faible poids politique d'une population montagnarde peu dense et dispersée de Bayonne à Bitche. L'expérience a montré par ailleurs que la continuité entre autre, nécessite des relances périodiques (3 à 5 ans) et une vigilance continue. Cette considération reste toujours d'actualité.

A partir de cette organisation, on le comprend très pragmatique, deux séries d'objectifs furent fixés :

### **1 - Rechercher et obtenir au plus tôt des mesures générales significatives répondant aux problèmes essentiels.**

Véritable gageure : en concevoir la mise en œuvre souple, adaptable à la diversité des terroirs montagnards. Rechercher la compatibilité avec la politique européenne dans l'espoir d'une prise en compte par des directives communautaires.

## **2 - Monter dans les massifs des opérations d'aménagement s'inspirant notamment de l'esprit des PAR (Plans d'Aménagement Rural) du moment,**

Ces projets furent strictement limités en nombre dans chaque département. Le caractère interministériel des crédits de subvention (FIAT puis Fonds de Rénovation Rurale, plus tard FIDAR FIAM) conféra une efficace souplesse aux interventions incitatives dans les montages financiers auxquels concouraient les "bureaux montagne" de certains départements ministériels.

Les divers acteurs transmirent bien ces messages. Ils diffusèrent aussi celui de procéder désormais avec le souci essentiel de rendre les habitants maîtres des projets les concernant directement ou non (stations de sport d'hiver), et par voie de conséquence bénéficiaires, non exclusifs, mais prioritaires des actions de développement.

### **Parmi les mesures ...**

... nous rappellerons deux d'entre elles, importantes mais aussi significatives du rôle de l'agriculture montagnarde par ses produits souvent de qualité et en faible quantité non éligibles aux soutiens communautaires, par sa fonction sociale -maintien des services publics-, par sa fonction écologique : respect et préservation des équilibres naturels.

- **La loi relative à la mise en valeur pastorale des régions d'économie montagnarde**

Le projet en avait été lancé avant 1968 mais se trouvait alors quelque peu enlisé dans le volume des délibérations de plusieurs groupes de travail. L'étude sur les "unités pastorales dans les massifs français" de l'INERM démontrait l'importance des trois millions d'hectares d'un territoire polyvalent. La compétence très motivée des services concernés du Ministère de l'Agriculture a su donner justesse de vue et précision aux articles du texte. L'aide éclairée du Conseil d'Etat hâta la présentation du projet de loi au Parlement.

Il convient de souligner la qualité des débats dans les deux Assemblées : ils ont porté le sujet dans le cadre de la vie et de l'économie montagnarde dans sa globalité. Le dernier article 14 de la loi votée était prématuré certes mais prémonitoire : "Le Gouvernement déposera avant le 31 décembre 1972 un projet de loi portant statut de la montagne"

De la rénovation rurale à la politique d'ensemble de la montagne

## • L'indemnité spéciale montagne

**But fixé :** appliquer l'article 27 de la loi complémentaire de 1962 (cité ci-dessus). Depuis cette date quelques 50 millions de francs étaient reconduits sans usage au budget !

**L'idée :** rémunérer pour leur rôle d'intérêt général, les agriculteurs du territoire montagnard à un niveau compensant sensiblement les handicaps qu'ils supportent.

**Le problème :** chiffrer ces handicaps. Sans l'estimation précise de l'INERM, il n'y aurait pas eu de réponse indiscutable.

Ce furent des négociations de longue patience : innombrables réunions notamment au Cabinet du Ministre de l'Agriculture, contacts multiples avec agriculteurs et autres experts.

**Proposition finale :** prime globale à l'unité de bétail le quel constitua "l'assiette" adéquate de cette mesure.

**Obstacles :** souvent inattendus voire cocasses exprimés parfois au plus haut niveau ; dans le genre : mesure absurde ; c'est trop simple, il doit y avoir un vice de construction...

**L'issue :** un Ministre convaincu mais demandant une application prudente. Une conférence à Bruxelles ménagée par des agriculteurs français y occupant de hautes fonctions. Un premier décret en 1973 ; une directive communautaire.

**UN EVENEMENT DECISIF :** les organisations nationales des agriculteurs avalisèrent l'instauration de dispositions particulières en faveur de la montagne, amorce de la reconnaissance du droit à la différence.

Confirmation publique en fut donnée en présence du Ministre des finances et du Ministre de l'agriculture les 6 et 7 octobre 1972 lors d'un rassemblement mémorable à Clermont-Ferrand d'un millier d'agriculteurs dont beaucoup de jeunes montagnards.

**PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT :** la création du Ministère de l'environnement en 1970 avait constitué un autre événement majeur. Concrètement, il apporta une aide considérable à la prise en compte systématique du respect de la conservation des milieux. Les parcs nationaux et régionaux furent considérés comme des zones privilégiés d'ancrage de la rénovation rurale.

## Les actions sur le terrain pour une nouvelle conception de la montagne

Quelques exemples significatifs d'un esprit et de conceptions nouvelles :

### • Stations de tourisme notamment hivernales

Face à certains équipements devenus excessifs sans compensations locales systématiques et dans l'intérêt quasi exclusif des interventions extérieures financières et promotionnelles, il convenait de mettre effectivement en œuvre d'autres conceptions d'ores et déjà élaborées par des aménageurs expérimentés.

Ainsi, le Queyras et le Valgaudemar réalisèrent des aménagements fondés sur le développement raisonnable et progressif, contrôlé par les collectivités locales et dans l'intérêt prioritaire des montagnards.

A l'occasion furent montées des opérations foncières novatrices, tel le remembrement-aménagement qui incita aux échanges réussis entre terrains agricoles et parcelles constructibles. Cette initiative audacieuse du directeur départemental de l'agriculture fut légalisée quelques années après !

La Plagne-Montchavin ouvrit la voie à des réalisations pluri-saisonnières dans des paysages humanisés, souvent satellites des stations autrement vouées au gigantisme de l'intégration ponctuelle sans frein.

Lans-en-Vercors : stade de neige réalisé, après une décision historique durement disputée à l'automatisme des seuls ratios prévalant jusque là, qui conduisaient inmanquablement à la création des stations habituelles.

Valorisation touristique mesurée dans d'admirables sites agro-pastoraux tel celui de Payolle dans les Hautes-Pyrénées.

En Ariège : un programme routier peu onéreux rompant vers l'ouest une solution de continuité de la route des grands cols pyrénéens (qui eut pu devenir l'axe de développement d'une zone périphérique de Parc National). Application musclée à l'est de la loi sur la mise en valeur pastorale.

Dans le Jura : structures de conseil pour l'artisanat. Améliorations sans gigantisme d'unités fromagères. Création d'emplois dans de modestes localités surprenant un peu une DATAR plus habituée aux grands problèmes de la sidérurgie lorraine. Projets cohérents d'utilisation touristique des forêts ; accompagnement de l'essor du ski de fond.

De la rénovation rurale à la politique d'ensemble de la montagne

### • Efforts d'animation

Difficiles dans les zones de faible densité de population. Cependant des réussites exemplaires telles dans des cantons des Préalpes du Sud. Le problème général persiste conjointement avec le développement insuffisant des opérations conçues dans le cadre des contrats de vallées, chartes intercommunales, etc.

### • Formation professionnelle

L'Association pour la Formation des Ruraux aux Activités du Tourisme (AFRAT à Autrans - Vercors) existait en 1968. Elle a reçu quelques renforts. La détermination éclairée des dirigeants, des personnels et aussi des élèves firent de cet organisme un véritable modèle qui inspira d'autres réalisations.

### • La Grande Traversée des Alpes

Véritable parc régional linéaire : très connue, encore bien vivante et active à travers ses adaptations. Dès sa création, elle servit les objectifs de rénovation rurale dans les hautes vallées, par un développement touristique original, prenant en même temps en compte la valorisation et la protection de l'environnement.

Citons enfin la solution à des problèmes de structures de massif paraissant inextricables : le Massif Vosgien eût été condamné à des actions sans vue d'ensemble, dispendieuses d'énergie et de finances, dispersé qu'il est entre sept départements et trois régions. Après deux années de démarches et de négociations prenait naissance l'Association du massif vosgien toujours active et efficace.

Mesures générales et réalisations probantes et variées représentaient à partir de 1972 une "masse critique" jugée suffisante pour démontrer que la rénovation rurale constituait un acte de clairvoyance politique fondée avec sagesse sur le volet agricole à partir duquel s'imposait désormais la conception d'aménagements d'ensemble cohérents, et de protection de la montagne.

## Tableau synoptique de

Parcs Naturels*	Organisme d'études et d'appui technique	Tourisme	PLANS
VANOISE PYRENEES Morvan, Vercors CEVENNES	• Inst. National d'Etudes Rurales Montagnardes (INERM)	Service d'Etudes d'Aménagement Touristique . de la Montagne (SEATM) . de l'espace rural (SEATER)	• 1920 - Premières stations de sports d'hiver <b>III<sup>e</sup></b> 1958... • 1946-1962 Stations de 2 <sup>ème</sup> Génération <b>IV<sup>e</sup></b> 1962... <b>V<sup>e</sup></b> 1966 • 1962-1973 .Stations Intégrées .Initiatives collectiv. locales <b>VI<sup>e</sup></b> 1971...
Corse Languedoc ECRINS	• C. Technique du Genie Rural, des Eaux et Forêts (CTGREF)	• Stations tendant à : - diversification et complémentarité . activité . saison . clientèle . équipements	
Pilat		- meilleure intégration à l'économie locale participation des montagnards	<b>VII<sup>e</sup></b> 1976...
Vosges du Nord		- prise en compte de l'environnement	
Queyras Luberon			
Volcans Auvergne MERCANTOUR	• CEMAGREF		<b>VIII<sup>e</sup></b> <b>IX<sup>e</sup></b> 1984...

\* Parcs Naturels : NATIONAUX, régionaux.



## la Politique de la Montagne

Coordinations diverses au service de la Montagne	Actes Officiels "montagne"
1860	Loi sur les boisements en montagne
1882	Loi sur la restauration des terrains en mont.
1913	
1960	Ass. vieillesse agricole en montagne
1961	Loi d'orientation agricole
1961	<i>Première délimitation de la Z. de Montagne</i>
1962	Loi complémentaire d'orientation agricole
1963	POLITIQUE DE RENOVATION RURALE
1967	POLITIQUE DE RENOVATION RURALE
1970	Création du fonds de Rénovation Rurale
1970	Création du fonds de Rénovation Rurale
1972	Manifestation agricole de Clermont-Ferrand
1972	Premier train de mesures spécif. Montagne :
1972	loi sur mise en valeur pastorale, ISM...
1973	POLITIQUE MONTAGNE DATAR
1973	POLITIQUE MONTAGNE DATAR
1974	<i>Seconde délimitation de la Z. de Montagne</i>
1975	Lancement du Plan Massif Central
1975	Installation des Comm. de Massifs DATAR
1976	Installation des Comm. de Massifs DATAR
1976	<i>Troisième délimitation de la Z. de Montagne</i>
1976	Aide spéciale rurale (création d'emplois)
1976	Instruct. interministérielle sur les UTN
1977	DISCOURS DE VALLOUISE
1977	Direct. protection et aménagement de la M.
1977	Approbation des SCHEMA DE MASSIFS
1977	Approbation des SCHEMA DE MASSIFS
1979	Création du FIDAR
1979	Installation des Comm. de Massifs DATAR
1980	Nouvelle loi d'orientation agricole
1985	Nouvelle loi d'orientation agricole
1985	Loi de développement et de protection
1985	de la MONTAGNE

Source : Paul RAMBEAUD

Il nous a paru intéressant au cours de notre parcours d'établir un tableau synoptique (ci-joint) qui malgré son imperfection présente une vue chronologique des principales démarches et résultats.

- avec l'accord du Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire et du Ministre de l'Agriculture il fut décidé de faire rapport au Gouvernement (Publié en mars 1974).
- par la suite la réflexion d'un parlementaire en mission d'une part, du Conseil Economique et Social d'autre part renforcèrent par leurs éclairages complémentaires les positions prises concernant les montagnes françaises.

Le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire décida le 20 décembre 1973 d'instaurer une politique d'aménagement de la montagne selon une formulation ainsi résumée :

- la DATAR en assure la coordination,
- des commissaires de massif sont chargés de la mettre en œuvre,
- des schémas d'orientation et d'aménagement seront établis par chaque massif.

Par ailleurs les actions de "rénovation rurale" furent reconduites jusqu'au 31 décembre 1975.

Le discours de Vallouise du Président de la République assurait une relance opportune, et rapidement concrétisée par la directive d'aménagement de la montagne du 22 novembre 1977 qui ouvrait la voie à la loi montagne de 1985.

# DE LA LOI MONTAGNE A UN PACTE EUROPEEN POUR LA MONTAGNE

**Noël LEBEL**

Ancien Commissaire à la DATAR  
Ancien Directeur de la DATAR

... Et, enfin, après des décennies d'attente, de mobilisation, de militantisme, la Loi Montagne du 9 janvier 1985 est votée par le parlement...

En privilégiant un objectif d'autodéveloppement qui met en avant la dimension locale, elle a consacré la notion de développement territorial fondé non plus sur la seule compensation des handicaps, mais sur la mise en valeur des ressources propres à chaque territoire. Les apports immédiats et positifs que la loi a introduit sont loin d'être négligeables, surtout en matière de maîtrise du développement touristique et de création des ressources fiscales nouvelles, assises sur la richesse créée par le tourisme. Pourtant chacun a très vite pris conscience que l'ouverture européenne, la décentralisation et la crise économique ont bouleversé le contexte qui avait conduit à l'élaboration et au vote de la loi. Comme bien souvent sans qu'on n'y prenne garde, le monde a changé plus rapidement qu'on ne l'avait pensé et la société est allée plus vite que le législateur.

Ce "changement du monde" rend particulièrement obsolète la vision autocentrée du développement qui fonde la Loi Montagne. Alors que la montagne est depuis longtemps insérée dans une économie d'échanges, qu'elle a besoin des autres pour vivre et prospérer, celle-ci risque en effet de conduire les montagnards à s'enfermer dans leur propre logique, au moment où la complémentarité et la synergie avec les systèmes urbains périphériques et l'ouverture aux attentes d'une clientèle lointaine deviennent indispensables.

Mais cette reconnaissance ne se fait pas à sens unique : les mentalités sont désormais mûres pour que la société dans son ensemble reconnaisse que la montagne est un bien collectif, dont l'usage doit respecter la valeur patrimoniale exceptionnelle, et qui doit être gérée au bénéfice réciproque des résidents permanents et des utilisateurs

temporaires, sans recherche par les premiers d'un isolément dépassé, ni volonté d'appropriation dominante par les seconds.

Un nouvel équilibre peut désormais s'instaurer, exprimant un compromis actualisé entre montagne et société, justifiant en contrepartie des contraintes que les montagnards assignent à leurs perspectives quantitatives du développement, une reconnaissance par celle-ci de leur droit à la différence ancré dans des valeurs culturelles, sociales, écologiques et économiques qui fondent le concept de durabilité : un nouveau contrat entre deux partenaires est-il prêt à naître.

Néanmoins les voies de la réussite restent étroites. Trop protéger c'est désespérer à coup sûr. Tous ceux qui au-delà de la crise, ont encore légitimement besoin de combler des retards de développement très anciens. Poursuivre l'aménagement comme il y a dix ou vingt ans. C'est indubitablement porter une atteinte irréversible à un patrimoine unique que nous ne pouvons gaspiller.

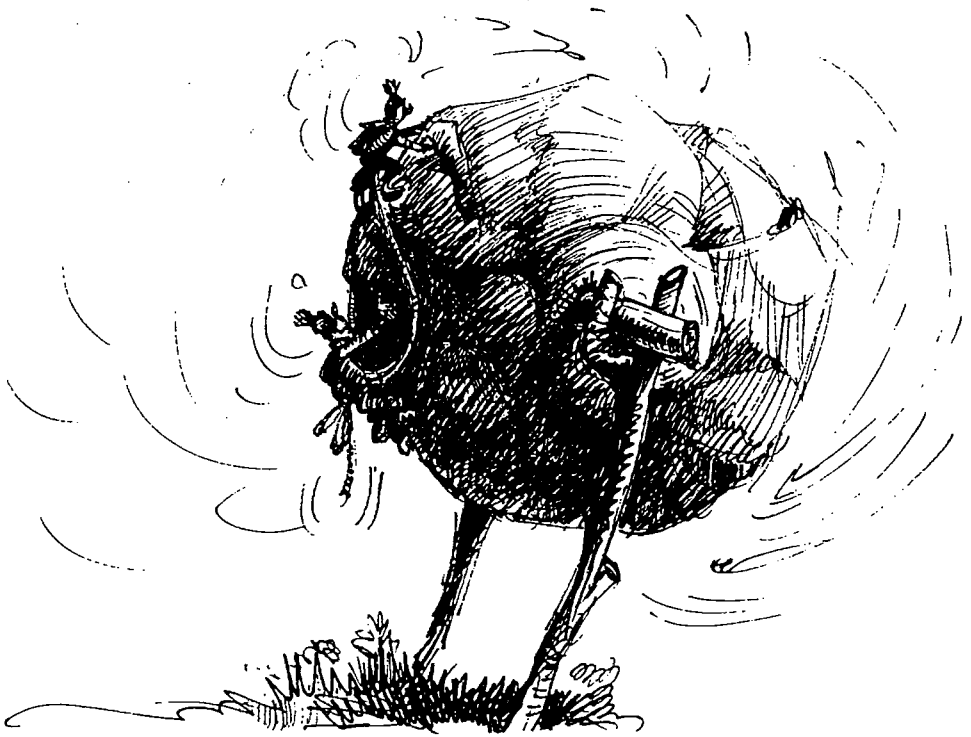
Une CHARTRE, liant montagne et société, pourrait garantir à l'avenir la pérennité de ce compromis, en prenant en considération quelques principes acceptés par tous :

- la montagne est d'abord le cadre de vie et de développement de la population qui y réside : celle-ci doit donc être en mesure de définir et de mettre en œuvre son propre projet de développement économique, social, écologique et culturel.
- l'espace montagnard constitue par son relief, son climat, son écologie, ses paysages et sa culture, un patrimoine dont la préservation n'intéresse pas les seuls montagnards parce qu'il remplit également des fonctions d'intérêt général : espaces agricoles, touristiques et de loisirs, ainsi que support de voies de communications interrégionales et internationales.
- les écosystèmes montagnards sont plus que d'autres sensibles aux atteintes résultant d'un développement quantitatif excessif, mais cette appréciation globale ne doit pas faire obstacle au rattrapage des retards de développement qui frappe une grande partie de l'espace montagnard.
- la protection de l'environnement et de développement économique de la montagne sont de ce fait des objectifs de même importance qui rendent nécessaires la recherche d'un équilibre stable et durable entre intérêts économiques et exigences écologiques.
- un aménagement du territoire montagnard, qui vise à réduire les inégalités par une plus grande solidarité européenne, nationale et régionale, peut, en jouant un rôle modérateur et correcteur, éviter les dégradations de toute nature, liées à la surdensification et à la désertification.

De la loi Montagne à un pacte européen pour la montagne

- les communautés directement concernées, sont les plus à même, dans le respect du principe de subsidiarité, de résoudre les problèmes de l'espace montagnard à condition qu'elles disposent des compétences, de la capacité d'initiative et des moyens financiers nécessaires.

Ces quelques principes ont une portée plus générale que pour les seules montagnes françaises. Et, après tout, la montagne est un patrimoine dont l'intérêt n'est plus seulement local et national. Pourquoi ne fonderaient-ils pas un nouveau "Pacte européen pour la montagne", qui rassemblerait, au-delà de nos frontières, tous ceux qui veulent léguer à nos enfants une montagne vivante et intacte ?...



# MONTAGNE ET MONDE RURAL A LA RECHERCHE D'UNE VERITABLE SYNERGIE

**Robert MONDOT**<sup>1</sup>

Directeur Départemental  
de l'Agriculture et de la Forêt du Cantal

Espace rural et régions de montagnes représentent-ils deux domaines inconciliables de la politique d'aménagement du territoire en France ? Bien que la question soit peu abordée dans les discours officiels, bien qu'au contraire la solidarité plaine-montagne constitue assez régulièrement un effet de la tribune, il faut se rendre à l'évidence : une politique de la montagne forte semble exclure dans les faits une prise en compte globale du monde rural, et réciproquement. Avant de proposer quelques pistes pour réduire cette opposition, il convient d'en préciser le contour à partir d'une analyse historique, puis de rechercher ses causes et ses limites.

## 1. Une séparation historique

Cette séparation - ou plutôt cette ignorance réciproque - est ancienne puisqu'on la constate déjà au début de ce siècle. Alors qu'à cette époque la notion même de développement rural n'est pas définie, une politique de gestion du territoire montagnard est par contre en place et se développe. Si la restauration et la conservation de terrains en montagne au sens strict n'a qu'un impact indirect sur l'économie des régions concernées, la politique pastorale qui lui est associée constitue un outil précieux pour l'aménagement de l'espace et pour le développement économique : vulgarisation agricole, association des divers secteurs de l'économie, mobilisation des élus locaux, formalisation des enjeux, développement des infrastructures rurales... sont autant d'innovations qu'ignorent les régions de plaine.

---

1 - Affecté à l'INERM en 1982, Chef de la Division de 1985 à 1991.

La situation s'inverse après la deuxième guerre mondiale. Le problème de la désertification des campagnes, la place envahissante de l'agglomération parisienne dans l'activité nationale, le développement d'une agriculture moderne et compétitive sont autant de sujets qui propulsent le monde rural sur le devant de la scène. Dans ce contexte, la montagne est plus que discrète, et la plupart des arbitrages politiques et professionnels se réalisent à son détriment. Il est d'ailleurs symptomatique de noter que la première mesure officielle nécessitant la création d'une zone de montagne fut, en 1961, la possibilité offerte aux agriculteurs de montagne de quitter plus facilement la terre...

Mais ce type de régions devait retrouver droit de citer à partir du décret du 24 octobre 1967 formalisant la politique de rénovation rurale. Si la montagne ne disposait que d'un "strapontin" dans le texte initial, la pratique ultérieure de la DATAR, puis du ministère de l'agriculture, devaient progressivement lui accorder une place centrale. La politique de la montagne se diversifiait et se théorisait tout au long des années 70, bien au-delà des programmes de rénovation rurale qui, eux, s'essoufflaient (il est vrai cependant que l'objectif affiché était assez largement atteint dans les régions concernées en plaine).

Curieusement, la loi du 9 janvier 1985 devait annoncer la fin de "l'âge d'or" pour la politique de la montagne : innovation en panne, réduction du nombre d'aides, dilution des mesures initialement montagnardes sur des espaces plus larges, effacement médiatique... Dans le même temps, les assises du monde rural, puis la politique de développement rural du ministère SOISSON et enfin l'actuel débat sur l'aménagement du territoire mettent en avant une France rurale appréhendée dans sa globalité, n'acceptant guère en son sein que des zones "difficiles" ou "fragiles" à définition floue. Signe des temps, le document d'étape du débat national pour l'aménagement du territoire (avril 1994) occulte largement la notion même de territoire spécifique : le littoral, la montagne et les zones frontalières se partagent une des 75 pages du rapport ; le mot même "montagne" est quasiment absent des contributions régionales.

Une telle alternance ne résulte certainement pas du hasard.

## 2. Un phénomène largement explicable

Deux séries de justifications peuvent être avancées :

- La première s'appuie sur des impératifs de cohérence politique : une politique régionalisée d'aménagement du territoire implique l'existence, dans un espace facilement identifiable, de problèmes spécifiques et reconnus. Elle suppose aussi que l'importance des besoins à couvrir soit supportable par la collectivité nationale.



Tel est bien le cas des régions de montagne. Leur identification est claire avec la définition officielle d'une zone de montagne (alors que l'espace rural est un concept beaucoup plus flou, qui ne bénéficie d'aucune définition réellement admise par tous) ; la situation de l'économie montagnarde, bien que diverse, présente le plus souvent un caractère difficile évident, à tel point que ce type de régions a pu être présenté comme un concentré des difficultés rencontrées de façon plus diffuse sur l'ensemble du territoire. De plus, les intérêts à prendre en compte sont bien identifiés : les spécificités montagnardes ont été maintes fois décrites ; la compensation de handicap comme base d'une politique d'aménagement a été admise sans contestation durant de nombreuses années. Enfin, le coût pour la collectivité de la politique correspondante est malgré tout assez réduit, quelques milliards de francs par an au maximum. La montagne est ainsi l'archétype du "bon exemple" pour la mise en œuvre d'une politique spécifique d'aménagement.

A l'inverse, lorsqu'il s'agit de discuter de choix de société, de modernisation du service public, d'équilibre de la population sur le territoire, de fiscalité... la dimension rurale est seule adaptée. Le discours doit alors se globaliser en évitant la prise en compte de trop nombreux particularismes. On peut ainsi, après coup, constater le véritable contresens qu'ont commis les parlementaires de 1984 en votant une Loi Montagne basée sur des notions de solidarité, d'auto-développement, de protection de l'environnement, tous concepts insusceptibles de valoriser la spécificité des régions de montagne par rapport à la situation plus générale du territoire rural. C'est qu'en effet, au-delà de critères relativement objectifs, les intérêts respectifs des politiques montagnardes et rurales résultent d'appréciations largement conjoncturelles

- Le deuxième type de justification relève donc plutôt de la communication et du "lobbying". Il faut en effet bien admettre que toute politique différenciée pour une partie du territoire ou pour une partie des activités sur ce territoire implique l'existence de groupes de pression organisés. La politique de la montagne n'a pas échappé à la règle. Elle s'est développée lorsque le "lobby montagnard" a bien fonctionné. D'un côté, le monde politique et professionnel s'est regroupé en de multiples associations œuvrant dans le même sens : la fédération française d'économie montagnarde, l'ensemble des "groupes-montagne" présents dans les organismes professionnels (assemblées permanentes des chambres consulaires, syndicats agricoles, syndicats professionnels...), l'association nationale des élus de la montagne enfin. De l'autre côté, le monde administratif est allé dans le même sens. Après l'effacement de l'ancienne administration des Eaux et des Forêts en 1965, la DATAR puis le Ministère de l'Agriculture ont pris en compte, y compris dans leurs structures, le problème spécifique de l'aménagement montagnard. Dans ce contexte l'INERM, par son origine et son mode de fonctionnement pendant plus de vingt ans, doit certainement être placé au cœur de ce "lobby administratif montagnard".

A contrario, la politique de la montagne est passée au second rang des préoccupations des pouvoirs publics dès que ces groupes de pression se sont affaiblis ou du moins ont été supplantés par d'autres. De ce point de vue, la décentralisation et son corollaire, la montée en puissance des organisations généralistes d'élus, a certainement contribué à l'effacement des politiques n'intéressant qu'une partie du monde rural. De même, les réorganisations administratives de ces dernières années supprimant les équipes identifiées "montagne" pour les intégrer dans des équipes "rurales" ont pris acte avec réalisme des évolutions constatées chez leurs partenaires.

Une telle lecture de l'histoire peut néanmoins paraître quelque peu caricaturale, la politique rurale et la politique de la montagne s'étant, au delà des apparences, souvent nourries l'une de l'autre.

### 3. Des complémentarités malgré tout

Si l'opposition entre politique de la montagne et politique rurale existe, elle reste malgré tout relative

Si l'on pose le problème en terme d'accès aux financements publics, la zone de montagne n'est pas, et n'a jamais été la seule bénéficiaire de crédits d'intervention spécifiques. Parmi les nombreux contre-exemples, la politique de rénovation rurale, déjà citée, a permis d'aider de façon considérable des régions telles la Bretagne ou le Sud-Ouest. Aujourd'hui l'UE développe sa politique socio-structurale, avec en particulier les crédits d'objectif 1 (régions en retard de développement) et d'objectif 5b (zones rurales fragiles). Pour ceux-ci, l'appartenance à une zone de montagne n'est plus un critère d'éligibilité. Or cet équivalent européen du FIDAR bénéficiera dans les prochaines années, et pour la France seule, d'un budget environ 10 fois supérieur à celui-ci.

Dans des registres voisins, on pourrait également évoquer la mise en œuvre des contrats de plan, les aides à la création d'emploi, les financements du développement local... Dans d'autres cas enfin, la notion même de montagne lorsqu'elle était retenue comme support d'une politique, s'est largement diluée dans le cadre plus large des zones défavorisées ou des massifs.

De façon plus positive, on doit constater qu'en matière de développement - donc d'aides au développement - la montagne apparaît plus comme un laboratoire que comme une chasse gardée. Très souvent en effet, l'existence d'un problème est identifiée en montagne - ou dans certaines régions de celle-ci - bien avant qu'il ne se pose de façon généralisée sur le territoire. Il est donc possible de tester sans trop de risques une politique innovante. Si celle-ci réussit, son extension à d'autres régions survient inévitablement après quelques années. Par contre en cas d'échec, ou lorsque l'efficacité n'est pas à la hauteur des espérances, les crédits attribués tendent à diminuer puis disparaissent.

Un tel mécanisme a joué de façon presque systématique en matière de politique agricole. La plupart des aides mises en œuvre dans les années 1970 pour les seules régions de montagne sont aujourd'hui étendues à d'autres zones voire à tout le territoire (avec des modulations éventuelles). Dans le domaine réglementaire, un bon exemple est celui de la loi pastorale de 1972 qui a créé trois nouveaux outils juridiques (Association foncière pastorale, groupement pastoral, convention pluriannuelle de pâturages) au seul bénéfice des zones de montagne et qu'il est aujourd'hui possible d'appliquer dans toutes les régions d'économie pastorale, fussent-elles en plaine. Mais on pourrait également évoquer les politiques de gestion des territoires ruraux en déprise, l'approche globale des problèmes économiques locaux, la prise en compte de l'environnement dans les démarches de développement.

Ainsi, même s'il est encore possible de fustiger "l'égoïsme montagnard" (on entend aujourd'hui certains responsables professionnels et politiques réclamer des aides pour compenser le handicap de n'être pas classé en zone d'intervention spécifique...), force est de reconnaître que la politique de la montagne a très largement été ces dernières décennies un secteur d'innovation, d'expérimentation et de recherche doctrinale. Ne serait-il pas dangereux de vouloir aujourd'hui la banaliser au profit d'une politique "des zones rurales" basée inévitablement sur des mesures à caractère général, utiles certes, mais ignorantes de la diversité des réalités locales.

#### 4. Quelques pistes pour l'avenir

Il ne s'agit pas d'apporter ici une Nième contribution au débat actuellement en cours, mais plutôt de rappeler quelques moyens susceptibles de mieux intégrer la politique de la montagne dans une politique plus globale d'aménagement rural.

Il faut tout d'abord rappeler l'importance des zonages, souvent décriés et pourtant indispensables si l'on veut fonder une réelle politique d'aménagement du territoire (à condition bien entendu qu'ils soient techniquement rigoureux et politiquement crédibles). Des améliorations sont ici à rechercher pour une véritable distinction entre zones urbaines et zones rurales, jamais vraiment réalisée jusqu'à présent, pour une meilleure appréciation du paramètre "milieu naturel" dans le classement en zone "fragile", pour une réactualisation du zonage "montagne", qui a largement perdu de sa force à trop vouloir s'étendre...

Un effort de clarification serait également nécessaire quant à la justification des aides de la collectivité, en :

- distinguant nettement ce qui relève de la compensation de handicap et ce qui constitue une aide aux projets,
- reconnaissant dès le départ le caractère expérimental et donc non pérenne de certains dispositifs mis en place dans des zones réputées difficiles,

- justifiant de manière distincte le principe de l'aide (pour avoir une vision claire de la "cible" et de l'objectif) et le montant de celle-ci (pour le moduler en fonction de l'intensité du besoin).

Une attention plus grande pourrait enfin être accordée à l'organisation administrative de l'aménagement du territoire. Il serait en effet vain de penser que l'on peut structurer durablement une politique territorialisée sans se donner les moyens de sa gestion spécifique. Or sur ce point, le message semble aujourd'hui mieux reçu par certaines collectivités locales (départements, régions) que par l'Etat lui-même.

Au-delà de l'administration proprement dite, le même effort devrait être engagé pour redonner vigueur à des structures non décisionnelles, mais susceptibles d'apporter aux pouvoirs publics capacité de diagnostic, analyses et propositions.

Tous ces principes ne sont guère nouveaux, la démarche constitue sans aucun doute un exemple dont les responsables actuels du développement rural pourraient utilement s'inspirer.

# POLITIQUES DE LA MONTAGNE L'ENJEU EUROPEEN ET TRANSFRONTALIER

**Josette BARRUET**

Chargée de Recherches  
Cemagref Groupement de Grenoble  
Division Etudes Rurales Montagnardes (INERM)

La question montagnarde se pose aujourd'hui dans un contexte dont chacun connaît les nouvelles interrogations : crise du monde rural, effets de la construction européenne, montée en puissance de la question environnementale... Elle se pose aussi dans le cadre d'une recherche permanente de cohérence entre des éléments qui peuvent apparaître contradictoires : d'une part des certitudes, celles qui réfèrent notamment à la spécificité de ce type d'espace, et d'autre part des problèmes, notamment ceux soulevés par l'alternance de priorités publiques qui activent cette question ou au contraire lui confèrent un statut de veille.

Pourtant, alors que l'éclatement de la plupart des échelles de fonctionnement des politiques publiques et territoriales en Europe accuse ce qu'il peut y avoir d'incertain dans l'établissement de leurs perspectives, l'actualité renvoie de la montagne une image traduisant la constance de ses capacités politiques d'initiatives. La France en effet, entre après le lancement en 1993 du débat national sur l'aménagement du territoire en phase de projet pour un futur où la montagne a sa place ; l'Italie vient de voter une nouvelle "loi montagne"<sup>1</sup> ; la Suisse engage une réflexion sur sa politique spécifique des Régions de montagne dans une perspective d'aménagement du territoire ; Bruxelles se voit pressée de réexaminer les principes de ses options montagnardes de 1975<sup>2</sup> ; un débat houleux sur la mise en œuvre d'une convention de protection des alpes tandis que s'élabore un projet de Charte européenne des Régions de montagne promue par le Conseil de l'Europe, l'Europe s'agrandit...

C'est le temps où la montagne est revisitée.

---

1 - *Nuove disposizioni per le zone montane*, loi n° 97 du 31 janvier 1994.

2 - Directive 75/268 CEE sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées.

## 1. MONTAGNE : "un objet politique identifié" <sup>3</sup>

*La réalité physique de la montagne en Europe* tient en quelques chiffres : plus de 30% de son territoire, moins de 10 % de sa population. Sur la trentaine de pays constituant le continent, plus de vingt sont concernés par un relief montagneux. Sur ceux-ci, plus de la moitié ont de un tiers à la totalité de leur espace national occupé par ce type de territoire <sup>4</sup>. *La réalité sociologique et politique* correspondante est plus complexe. On est renvoyé à des notions d'"identité montagnarde", de modalités particulières des relations de l'homme avec la complexité et la fragilité des milieux, d'organisation économique et de fonctionnement territorial spécifiques. On réfère enfin à un ensemble d'objectifs, d'actions, de moyens générés par la prise en compte des fonctions assumées par un tel espace, et capables de provoquer ou non une solidarité des sociétés englobantes et des communautés de référence (Europe, nation, région...).

### L'objet ...

L'incontournable spécificité montagnarde affichée dans l'argumentaire de tous les projets appelant ou concrétisant l'action publique en faveur de la montagne ne connaît *pas de définition unitaire*. En tant qu'objet politique, son identification résulte de la rencontre des aspirations du système d'acteurs avec une définition administrative et technique conférée le cas échéant au champ en question par le système de décision.

Le construit qui en résulte a ses particularités. L'"unité de base" est généralement la commune, mais la délimitation géographique finale est indépendante du découpage administratif classique. Les définitions s'appuient sur des associations de critères altimétriques et d'économie montagnarde dominante à caractère global ou sectoriel. L'organisation territoriale s'établit à l'aune des spécificités naturelles et des cultures de chaque pays <sup>5</sup>. Enfin, la procédure des Zonages, capable d'induire un certain nombre d'effets pervers dans l'identification de l'objet, est l'outil administratif habituel mais non systématique au moyen duquel il est possible d'avoir une perception spatiale de l'application des politiques élaborées <sup>6</sup>.

3 - A propos du débat entourant de traité de Maastricht, J. DELORS observait en 1992 devant le Parlement européen, que la Communauté Européenne restait "un objet politique non identifié".

4 - Superficie des zones de montagne: Grèce (60 %), Italie (50 %), RFA (27 %), Espagne (26 %), France (21 %), Angleterre/Pays de Galles (13 %) *Source et définitions Rapport Amato*; Suisse (70 %), Autriche (90 %) *Sources diverses*, etc.

5 - "Massifs" (France), "Régions de montagne" (Suisse), "Comunita montane" (Italie), "Zonas Agrícolas de Montana" associées à leur PROPROM (Espagne), etc.

6 - Ces Zonages peuvent se multiplier, traduisant la nuance des finalités d'action (France : Montagne, Haute montagne, Piémont, ZD, Zones sèches...), être uniques (Dir. 268/75/CEE : Z. d'application), ou inexistantes (dispositions spécifiques Montagne dans les autres politiques).

## ... et l'action publique

"La montagne a sa loi !" s'exclamait en 1985 Louis BESSON <sup>7</sup> lors de l'aboutissement législatif du long itinéraire suivi sur le sujet par la réflexion politique française, aboutissement considéré aujourd'hui comme une simple étape. Souligner l'importance du fait était justifié. Ne correspondait-il pas en effet à l'entrée effective d'un espace naturel doté de fonctions territoriales spécifiques dans la vie publique de la France, dans ses institutions et dans le système complexe de ses mesures nationales ?

Cette situation enrichissait celle qu'avaient créé quelque fois de nombreuses décennies auparavant divers pays de montagne européens (Tableau, Graphe, Carte). Aujourd'hui, tous se trouvent confrontés à l'évolution globale déjà évoquée, qui en s'accélégrant par ailleurs impose de reconsidérer outre la modification des objectifs affichés, certaines coordonnées et modes de fonctionnement de l'action publique. Ainsi, à l'heure de la perte de puissance des "Etats providence", à celle de la *pression manifeste d'une internationalisation des champs politiques et décisionnels*, la question montagnarde s'engage-t-elle dans une nouvelle expérience stratégique. La recherche d'objectifs communs, l'alliance d'aspirations, de cultures, de pratiques politico-administratives paraissent de fait converger vers une volonté de projet capable de s'inscrire dans des cadres multiniveaux, européens et transfrontaliers.

**L'action publique en faveur de la Montagne dans différents pays européens.**  
Repérage des pays (I) et des niveaux décisionnels infra-nationaux dotés d'une politique et d'une législation spécifiques au profit de Zones de Montagne réglementairement définies.

Pays	Politiques MONTAGNE spécifiques		Dispositions MONTAGNE in autres politiques	Politique CE Dir.268/75 "ZM & ZD"
	Nationales	Infra-nationales		
ALLEMAGNE		●	●	●
ESPAGNE	●		●	●
FRANCE	●	[Massifs]*	●	●
GRECE				●
ITALIE	●	●	●	●
PORTUGAL				●
hors CE				
AUTRICHE			●	
ROUMANIE			●	
SUISSE	●			
...				

\* pm. l'unité et l'institution de Massif (loi 85.30 du 9 janvier 1985 art. 5 & 7) ont une vocation consultative.

7 - L. BESSON, in BTI spécial Montagne, Ministère de l'Agriculture, 1988, pp. 533-539.

## 2. Nation, Europe, "transfrontalier": existe-t-il un modèle politique MONTAGNE ?

Quelque soit le niveau auquel on se place, on ne soulignera jamais assez le caractère hasardeux de la comparaison des politiques. "Peut-on comparer ce qui n'est pas historiquement et sociologiquement semblable ?"<sup>8</sup>. La remarque vaut a fortiori pour le rapprochement et l'organisation d'éléments qui composent de tels champs en un modèle commun appelé à être à la fois pertinent et fonctionnel à différentes échelles. Pourtant, nombreux sont ceux qui aspirent à faire passer au second plan ce que les théoriciens placent au premier. Optant pour l'expérimentation productive d'idées plutôt que pour le maintien d'une logique analytique certes plus saisissable, ils recherchent dans des méthodes globalisantes une réponse à des exigences d'action privilégiant la cohérence d'objectifs plutôt que le consensus sur les pratiques permettant de les atteindre. Ainsi, les initiateurs de la question montagnarde font-ils de plus en plus fréquemment apparaître l'hypothèse d'un modèle Montagne.

### Justification de l'hypothèse

L'histoire des politiques de la montagne en Europe occidentale, examinée d'une manière linéaire, rend compte d'une évolution tout à fait particulière (Graphe).

Attachée à un territoire spécifique, elle procède par accumulation et réfère à une structure d'objectifs qui lui est propre. Ainsi se succèdent au fil du temps - sans s'exclure - : la restauration des terrains en montagne associée à la conservation du patrimoine forestier (Graphe, S1), le soutien à l'agriculture montagnarde (Graphe, S2), et enfin l'approche du développement économique global et de la protection du milieu naturel montagnards (Graphe, S3). Lue sur un mode systémique, la même histoire peut être examinée, en raison de ce qui précède, exclusivement au niveau de sa dernière étape. Et l'on constate alors que les différents pays fournissent de leur société, de leur espace, et de leurs objectifs pour la montagne une image partagée, associée souvent à l'existence d'une configuration concrète et expérimentée réunissant selon les cultures un système particulier d'acteurs et un système spécifique d'actions.

C'est cette configuration qui est productrice de l'idée de système MONTAGNE à laquelle participent les différentes composantes économiques, écologiques et sociologiques caractéristiques de cet espace. C'est également elle qui est à la base de l'idée de modèle, en particulier de modèle politique spécifique capable d'être qualifié, dimensionné, voire revendiqué par la réflexion territoriale correspondante.

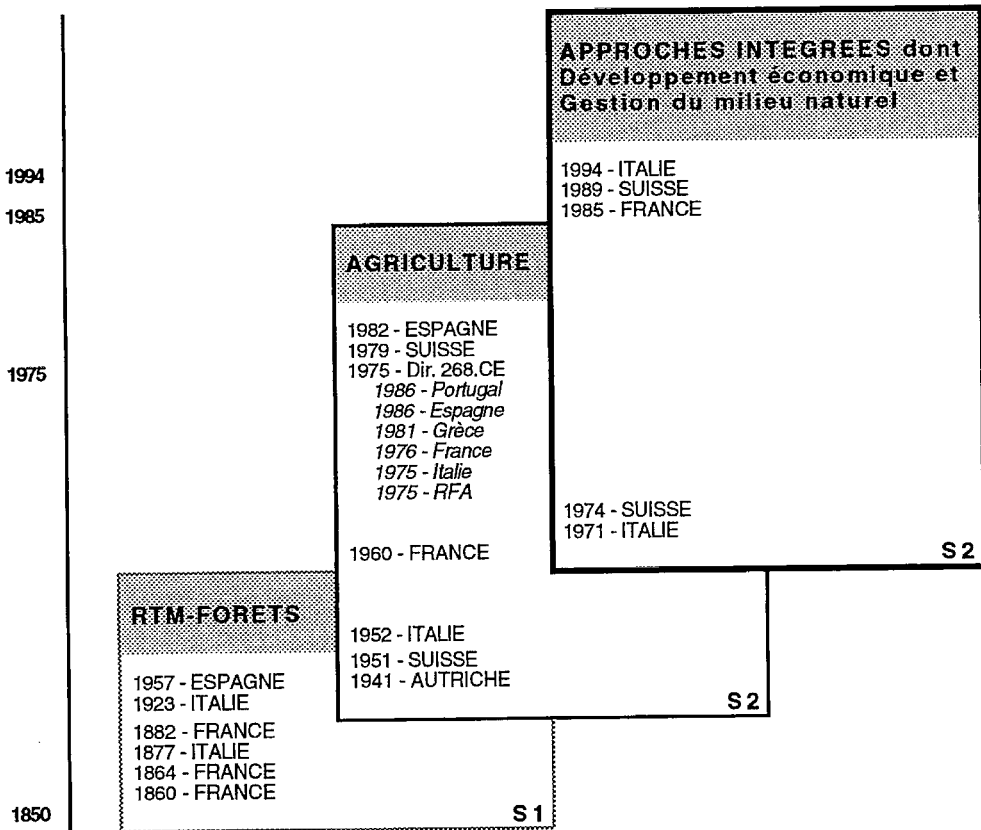
---

8 - QUERMONNE JL, 1992/10, op. cité, p. 802.



**Evolution des logiques dominantes des politiques de la montagne.**

Les leçons de l'histoire législative

Chronologie des lois fondatrices des politiques nationales de la montagne <sup>9</sup>

Echelle temps

9 - Source : JEF (Fichier politique et juridique européen de la Montagne - Observatoire des Politiques de la Montagne).

## Quel type de modèle ?

Deux arguments sont de nature à accréditer l'existence d'un modèle politique montagnard : la convergence des thèmes identitaires, et une très grande proximité des objectifs fondateurs des politiques élaborées ou mobilisées. L'inventaire des actions concrètes précise le diagnostic. Un grand nombre de projets élaborés en Europe pour la montagne au cours de la dernière décennie comportent en effet des principes communs. Ils proposent un renouvellement des logiques de développement économique (désectorisation de l'activité...), un renouvellement des logiques de protection des milieux naturels (de la conservation à la gestion...), et plaident vigoureusement pour l'établissement d'interrelations étroites entre ces logiques (anticipation sur les réflexions engagées aujourd'hui à propos de la logique de développement durable)<sup>10</sup>.

Par contre, l'idée bute sur deux interrogations : comment assurer l'interdépendance d'un tel modèle avec les autres catégories de projets territoriaux, et comment imaginer sa gestion politico-administrative compte tenu de la diversité des situations culturelles des pays, régions et autres types d'unités d'action concernés ?

L'analyse de détail des tentatives de réponses émisées invite à les regrouper. Et elles se révèlent notamment capables de nourrir deux catégories d'hypothèses :

- soit l'on prend en considération les fonctions assumées à différentes échelles par la montagne (importance de la fonction touristique dans la formation du PNB en France, importance de la fonction pastorale et de production laitière dans l'économie agricole Suisse, importance de la fonction environnementale conférée au massif alpin en Europe...), et l'on fonde l'hypothèse d'un *modèle fonctionnaliste*,

- soit l'on prend en considération la revendication de spécificité territoriale, souvent associée avec celles d'autonomie d'action et d'appel à la solidarité nationale (affichage de la notion d'"unité de massif", besoin de zonage qui dépasse souvent sa signification d'outil technique pour l'aide à l'action administrative, concept d'autodéveloppement...), et l'on fonde l'hypothèse d'un *modèle territorial*.

On imagine facilement que la variabilité des enjeux, la multiplicité des échelles où ils se développent, et le fait que le territoire considéré n'est pas homogène, interdisent de raisonner en termes d'alternative abrupte vis-à-vis de ces hypothèses

---

10 - cf. graphe, cas des politiques "APPROCHES INTEGREES" auxquelles il convient d'ajouter les initiatives de même nature prises au cours de la même période : d'une part par les niveaux de compétence infra nationaux (politiques montagne des régions autonomes, des länders...), et d'autre part par des organisations internationales, telles que les résolutions du Conseil de l'Europe, notamment Conférence européenne pour les Régions de Montagne (Trente 1988), la sollicitation des CE par le Comité économique et social (rapport AMATO, 1988), la convention alpine (1991), le projet de charte européenne pour les régions de montagne (1993), etc.

On observera par contre que ces catégories modélisées sont aptes à rendre compte d'une spécificité montagnarde, là où des modèles classiques - *modèles "économiques"*, voire *modèles "écologiques"* - restent muets ou se révèlent inappropriés par rapport à un tel objectif. L'observation ouvre un vaste champ de recherche, aussi bien en matière de compréhension scientifique que d'aide à la décision.

### 3. La recherche de nouvelles règles du jeu.

Les années 90 marqueront l'histoire des politiques publiques et territoriales de leurs propres traces et celles-ci seront sans doute celles de l'ouverture des frontières et de la recherche de règles communes pour la gestion des enjeux collectifs. Le décideur a pu le percevoir au moment des débats qui ont caractérisé la mise en place du traité d'Union européenne, une certaine opinion en a pris conscience lors des incantations qui ont marqué les travaux de RIO mondialisant le concept de développement durable <sup>11</sup>, différentes sociétés et groupes sociaux représentatifs y contribuent à chaque nouvelle production de projet transfrontalier. Ces exemples très caractéristiques manifestent dans quel sens s'orientent les nouvelles règles du jeu avec lesquelles doivent compter les partenaires de la question montagnarde. Parallèlement, les systèmes d'acteurs, - initiateurs, gestionnaires, bénéficiaires... - sur lesquels reposent les évolutions correspondantes sont interrogés sur les conditions de leurs propres structuration et l'évolution de leurs modes de fonctionnement.

#### L'ouverture européenne et l'apparition de nouveaux concepts politiques

Le changement de coordonnées pour l'action provoqué par l'ouverture européenne induit des comportements stratégiques contrastés de la part des partenaires montagnards. Ainsi, la relation de la société montagnarde avec le système européen est-elle très marquée par la construction passée de l'axe communautaire et par ce qui est porté aujourd'hui à son discrédit : mono-sectorisation des dispositions adoptées, rigidité et ancienneté du dispositif mis en place, conséquences de la réforme de la PAC <sup>12</sup>... Mais on observe aussi que la dynamique d'ouverture et le mouvement d'idées né de la mise en place du traité d'UE a modifié l'attitude montagnarde. Une approche renouvelée à volonté partenariale semble en effet se substituer à un front à caractère défensif. Et trois éléments du dossier attirent l'attention. On peut faire deux lectures, l'une à court terme, et l'autre dans le temps long.

11 - Notamment Action 21 du programme d'action (déclaration de Rio sur l'environnement et le développement).

12 - Brièvement : banalisation des système d'aides la montagne par rapport ceux des aux autres zones rurales, accroissement des contraintes de maîtrise de production notamment laitières, production caractéristiques de la montagne, uniformisation des modèles de production ...

- *L'ouverture européenne renforce ne serait-ce qu'arithmétiquement la question montagnarde. Mais elle est aussi de nature à en modifier le contenu dans des conditions et selon des dosages qui échappent encore.* Il est évident que l'avenir des équilibres négociés aujourd'hui dépend de l'intégration des demandes et des apports des nouveaux participants au débat : apports environnementaux, touristiques forestiers de l'Autriche, de la Norvège, voire de la Suède, candidats à l'UE; demande agricole des pays de l'Est dont la Roumanie hors UE ...
- *La fonction de laboratoire exercée par la montagne vis-à-vis de nouveaux concepts est plus que jamais à l'ordre du jour. Mais cette fonction la place dans une situation à la fois privilégiée et sensible.* La dureté du débat par exemple qui caractérise les développements d'un projet Convention alpine est éclairante, situant actuellement le plus grand massif européen<sup>13</sup> sur le créneau exemplaire d'un arbitrage à rendre entre l'application de logiques protectionnistes de la nature traditionnelles, et de logiques de développement tout juste teintées de développement durable.
- *Un concept opératoire tel que l'existence d'un modèle politique Montagne provoque l'intérêt de nombreux partenaires, notamment décisionnels. Mais son interdépendance avec un modèle Européen très discuté le situe en terrain incertain.* Ainsi, les interrogations soulevées aujourd'hui par cette hypothèse née d'une lecture critique des modes possibles de construction de l'UE (approche fédéraliste, hypothèse fonctionnaliste, rassemblement nationaliste<sup>14</sup>) trouvent un écho direct dans l'avenir territorial aussi bien que dans les fonctions identifiées de la montagne.

## Système d'acteurs : entre l'évolution et la mutation

"C'est l'affaire de l'Etat" ont affirmé dès le milieu du XIXe siècle dans différents pays les forestiers à la fois conscients de l'importance de leurs prérogatives et initiateurs effectifs de la chose publique montagnarde. "C'est l'affaire des montagnards"<sup>15</sup> renvoie à la fin du XXe le législateur, gardien d'une démocratie à multiples facettes et d'une culture du "moins d'Etat". Le raccourci historique est sans doute brutal, mais le panorama d'acteurs apparaît d'autant plus clairement, ouvert et diversifié, institutionnel et sociologique. *Une mutation des fonctions de décision et de représentation s'esquisse aujourd'hui.*

13 - La Convention Alpine, a été signée en 1991 à Berchtengaden par les Ministres de l'Environnement des pays alpins (Allemagne, Autriche, France, Italie, Liechtenstein, Slovénie, Suisse) et la CEE.

14 - Travaux développés dans le cadre de l'élaboration et de l'étude des conditions de mise en œuvre du Traité d'Union Européenne de Maastricht, et QUERMONNE JL., 1990/04, p.192.

15 - Référence aux principe d'"autodéveloppement" institutionnalisés en France par la loi de 1985.

• **L'approche institutionnelle** hérite souvent d'une réputation de simplicité. Force est de reconnaître qu'une telle vertu se délite à peu près totalement dans la lecture qu'on peut faire de la décision en montagne. En effet, les résultats saisis s'étendent de la situation de discussion sur la compétence politico-administrative effective dans des programmes très diversifiés (Comités de massifs en FRANCE <sup>16</sup>...), à celle de la création de niveaux de compétences spécifiques dans des programmes sectoriels (Régions de la LIM en SUISSE <sup>17</sup>...). Le bilan effectué se révèle être celui de la diversité et des particularismes. L'exemplarité d'efficacité est recherchée. Certes, on repère assez facilement les passerelles qui s'établissent pour aboutir à un projet montagnard cohérent. Mais certainement aussi la complexité des cultures ne permet-elle pas d'accéder encore à la production de schémas de fonctionnement acceptables par l'ensemble des partenaires concernés (soulignons l'intérêt provoqué à l'étranger par l'expérience française inachevée selon le législateur des Institutions spécifiques de la montagne). Ainsi est-on tenu de laisser provisoirement la question pendante.

• **L'approche sociologique** beaucoup moins retenue par l'obligation d'ordre que réclame la précédente est naturellement plus foisonnante d'idées. Elle met en évidence une poussée d'initiatives manifeste de la société montagnarde dont l'efficacité sur les systèmes de représentations traditionnels s'accroît. On évoquera ainsi le crédit acquis par des groupes associatifs montagnards nationaux <sup>18</sup>, européens <sup>19</sup>, ou transfrontaliers <sup>20</sup> fondant un lobby puissant, dont la particularité est, par rapport au dialogue avec les Etats ou la Communauté, de trouver leurs meilleurs relais d'expression au niveau des principaux organismes européens internationaux gouvernementaux ou non gouvernementaux : Parlement, Comité Economique et Social, Conseil de l'Europe... Parallèlement, la nature du discours dans cette sphère particulière se renouvelle. Et, ce qu'on a pu dénoncer à une certaine époque comme relevant d'un "militantisme montagnard primaire", relève aujourd'hui d'une option de partenariat ouvert. La montagne affirme alors sa spécificité non pas comme une fin en soi, mais comme l'un des éléments de patrimoine des Etats, comme une ressource territoriale et de société à considérer et à valoriser. Et le message passe effectivement les frontières.

16 - Composée d'élus territoriaux, de professions et d'association représentatives des intérêts de la montagne et présidée par un Préfet Régional, cette structure a une fonction consultative.

17 - La LIM (Loi sur l'aide en matière d'Investissements dans les régions de Montagne) s'applique dans le cadre de 54 régions spécifiques et fonctionne selon des règles de péréquations financières faisant intervenir la Confédération et le Canton.

18 - Fédération Française d'Economie Montagnarde (FFEM, 1913), Groupement Suisse des Populations de Montagne (SAB, 1943), Union Nationale des Communes et Communautés de Montagne (UNCME, 1952), Ass. Nationale des Elus de la Montagne (France, ANEM 1984), Fédération Roumaine de Développement Montagnard (1988)...

19 - Euromontana-CEA (1966), Association Européenne des élus de la Montagne (1991), Fédération Européenne des Population de Montagne (1991)...

20 - : Communautés de travail des Régions Alpines (ARGE ALP, 1972), des Alpes orientales (ALPEN ADRIA, 1977), des Alpes Occidentales (COTRAO, 1982), des Pyrénées (1983), du Jura (1985), des Villes des Alpes (1988) ...

## Conclusion

A l'issue d'une telle investigation, que retenir du parcours effectué ?

Naturellement, pris dans un premier temps entre une somme de réponses apportées à une légitime demande d'état des lieux, et le réflexe d'opinion, on débouche sur des clefs de lecture très classiques. En particulier, l'expression de la diversité, de la complexité et la revendication territoriale montagnarde est reçue par les uns comme le reflet d'un désordre, par les autres comme une source de richesse. Dans un second temps, l'assimilation de l'information rend plus sensible aux messages qu'elle transmet. En particulier, on constate que le sens et les modalités de construction des projets pour la montagne ont évolué, et évolué de telle sorte qu'ils peuvent déstabiliser provisoirement si ce n'est le décideur, du moins une certaine fraction de la société montagnarde. A l'heure du développement des territoires, le destin des massifs européens, de leur société s'inscrit en effet aujourd'hui dans une perspective ou la relation "Nation/Massif/Europe" imprègne les projets, sous la pression d'enjeux forts et clairement identifiés. L'évaluation de la signification de ceux-ci, celle des actions conduites et à conduire en vue de leur gestion, devient l'une des priorités exprimées par les acteurs montagnards - acteurs publics, politiques, professionnels...- Le chapitre suivant de la question montagnarde s'esquisse, et les démonstrations de pertinence des actions en cours d'élaboration pourront alors s'inscrire valablement à la fois dans l'espace et dans la durée.



Fond de carte - Source : Zones de Montagne, Rapport CE.CES, Bruxelles 1991



## Références bibliographiques

- ALSAC, J.B., 1993 - *Politique de la montagne en suisse, spécificités et rouages confédéraux*, Paris, Ecole Polytechnique, Promotion X 90, Rapport d'option Economie sociale et internationale, Lab. d'accueil : CEMAGREF, Division ERM, Observ. des politiques de la montagne, 90 p.
- AMATO, A., 1988/12 - *Une politique pour les Zones de montagne*, Bruxelles, Communautés Européennes, CES, Rapport de l'assemblée consultative économique et sociale, 144 p.
- BARRUET, J., 1989 - Spécificité montagne : Aménagement du Territoire et politique de la montagne. Point de repères dans l'itinéraire d'un concept, *Revue de Géographie Alpine*, t. LXXXVI, n° 1-2-3- pp. 325-338.
- BARRUET, J., 1994 - *EUROPE, Politiques de la Montagne*, Grenoble, CEMAGREF, Division ERM, Observatoire des politiques de la montagne (à paraître)
- BARRUET, J.; BEL, F.; DURAND, MG; VERON, F., 1989 - *Modélisation d'un processus d'intégration de logiques antagonistes référant à l'interface Economie/Ecologie. La "loi montagne française" : cas de la Tarentaise*, Suisse, Lausanne, 3ème Congrès européen de Systémique, 3 au 9 octobre, 12 p.
- C.U.R.E.I., 1990/03 - *Les Etats dans le dialogue international au XXIème siècle*, Grenoble, Université P. Mendès-France, Colloque international, Progr. pluriannuel et pluridisciplinaire Dialogue international, 143 p.
- CHARRETTON, Ph., 1992/08 - *Politique de la montagne en Italie, le cas des régions du nord*. PARIS, ENGREF, Rapport de voyage d'études à l'étranger, Lab. d'accueil : CEMAGREF, Division ERM, Observatoire des politiques de la montagne, 100 p. dont annexes.
- GERBAUD, F., 1993 - La cause des montagnes. De la Société Française d'Economie Alpestre à la Fédération Française d'Economie montagnarde, 1913-1993, *Revue de Géographie Alpine*, Numéro Hors série, Collection Ascendance, 111 p.
- GIROU, D., 1988/09 - *La politique des Zones de montagne en Espagne : Principe de Fonctionnement et répartition des compétences entre l'Etat et les communautés autonomes*, PARIS, ENGREF, Rapport de voyage d'études à l'étranger, Laboratoire d'accueil : CEMAGREF, Division INERM, 76 p. et annexes.
- MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, DATAR, 1993, 1994/04 - *Débat national pour l'aménagement du territoire*, document introductif, Paris, La Documentation Française, 124 p. et *document d'étape*, Paris, La Documentation Française, 75 p. et annexes régionales.
- QUERMONNE, J.L., 1990/04 - Existe-t-il un modèle politique européen ?, *Revue française de science politique*, Volume 40, n° 2, pp. 192-210.
- QUERMONNE, J.L., 1992/10 - Trois lectures du Traité de Maastricht, *Revue française de science politique*, Volume 42, n° 5, pp. 802-817.
- ROGIER, Ph., 1994/09 - *Les Politiques de la montagne en Autriche*, PARIS, ENGREF, Rapport de voyage d'études à l'étranger, Lab. d'accueil : CEMAGREF, Division ERM, Observatoire des politiques de la montagne, 55 p. et annexes.
- SERVOIN, F., 1993/09 - *La commune de montagne*, Paris, Editions Economica, Collection Collectivités territoriales, 308 p.
- LAZZARI, R.; LEU, Ch.; RASELLI, D.; & al., 1992/O6 - *La promotion des régions de montagne en Europe ... et les cantons suisses ?*, Berne, Groupement Suisse pour les Régions de Montagne (SAB), 292 p.



# 4

DES TERRITOIRES  
ET DES ACTEURS  
Initiatives  
et messages porteurs



L'une des particularités de la question montagnarde - et non des moindres - est d'avoir produit très tôt un Système d'acteurs qui n'a pas son semblable dans d'autres catégories de territoires par ses objectifs, son type d'organisation, son mode d'action.

Présenté comme révélateur d'une identité montagnarde incontournable par les uns, catalogué comme lobby provoquant la réserve des autres, il s'est doté progressivement de fonctions de représentation et d'initiative qui l'accrédite dans la vie publique. Au fil du temps, il a ainsi puisé sa légitimité dans différents champs : politique (groupes parlementaires "montagne" de niveaux national, européen...), administratif (création de bureaux "montagne" dans l'administration publique...), professionnel (groupes "montagne" des systèmes consulaire et syndical...), sociétal (création à différents niveaux géographiques d'associations "montagne" à vocation de défense des intérêts du territoire montagnard et de la société qu'il concerne...). Sensible à la conjoncture et conscient de la fragilité de sa position vis à vis des enjeux de société et des politiques englobantes, permanent enfin et capable d'adaptation, il passe constamment par des phases de reconnaissance et d'activité très contrastées.

Aujourd'hui, un regard porté sur certains éléments constitutifs d'un tel ensemble révèle ses interrogations et la volonté qu'il a de répondre par de nouvelles règles à l'évolution d'un contexte qui se complexifie, se mondialise et retentit bien sûr sur l'avenir de la société montagnarde.

A l'actif des interrogations : celles qui entourent en France l'existence, l'activité et le devenir des Institutions spécifiques de la montagne (C. LANVERS).

Le lecteur est renvoyé à l'ensemble des éléments qui partagent l'opinion. Mais si celui-ci est laissé à son incertitude, l'on pressent assez clairement que le caractère exceptionnel de ces structures les protège d'une fin que personne n'envisage. Concrètement, un projet gouvernemental d'accroissement de leur légitimité dans le cadre d'une nouvelle loi française d'aménagement et de développement du territoire, et l'intérêt par ailleurs que provoque le principe de leur existence auprès de nombreux pays de montagne européens, leur ouvrent des perspectives que soulignent sans toutefois les développer différents auteurs.

A l'actif de la volonté d'élaboration de nouvelles règles de fonctionnement du système évoqué : la mutation des pratiques et celle de la notion de représentation.

Les auteurs témoignent de l'évolution généralisée de la notabilité vers des fonctions de marketing du local. Et le comportement des édiles de montagne renvoie, plus que c'est le cas en ce qui concerne d'autres catégories d'espaces territoriaux, à un projet d'excellence pour gestion de l'avenir de la société montagnarde (J. FAURE). S'appuyant sur des ONG d'un genre nouveau capables de les rassembler, de les informer et les former, - l'ANEM (P. REMY), AEM (JJ. FIX) - ils développent avec elles un pouvoir plus construit, et une fonction de levier décisionnel évident capable d'exercer toute son efficacité auprès des pouvoirs publics nationaux et européens.

Car l'ouverture européenne rappelle-t-on enfin, redistribue l'ensemble des cartes. Ainsi, l'un des plus anciens combats, celui des agriculteurs de montagne (R. DUCLOS), revient sur le devant de la scène. L'effort accompli par les diverses organisations représentatives correspondantes, leur permet de s'insérer aujourd'hui dans le cadre de structures plus larges, agissant à échelle internationale. La FFEM (Ch. GALVIN) adopte un comportement analogue, réorganisant sa propre stratégie et reconstruisant ses alliances. Une même volonté d'action est à nouveau exprimée ici : celle de modifier le cours à sens unique d'un fonctionnement montagne/rural institué par la culture communautaire et jouant au détriment de l'agriculture de montagne.

Les pages qui suivent engage donc le lecteur sur les voies d'une société organisée, et organisante...

# LES ASPIRATIONS DES ELUS DE LA MONTAGNE

**Jean FAURE**  
Sénateur de l'Isère

Il apparaît bien difficile de résumer en quelques lignes les aspirations des élus de montagne au milieu des années 1990. Elles sont tellement nombreuses, multiformes, qu'elles découragent a priori la synthèse.

Pourtant en prenant un peu de hauteur, on peut ramener à deux objectifs majeurs les souhaits que chacun d'entre nous formule, les démarches qu'il entreprend, les actions qu'il conduit.

## **Initier et accompagner la mutation de la montagne**

J'estime que notre premier objectif, à nous tous élus de la montagne, est d'abord d'initier, d'encourager, d'appuyer, de mettre en œuvre la mutation de la montagne pour l'adapter à son temps. Le monde change vite. La montagne a vécu pendant des siècles en quasi-autarcie en raison de son isolement. Puis la réalisation de voie de communication l'a ouverte à une économie d'échange. Couvrant précédemment l'éventail de ses besoins, elle s'est peu à peu spécialisée dans quelques activités ou produits, l'agriculture, la forêt, l'industrie qui a connu, au XIXe ne l'oublions pas, un développement important en zone de montagne en raison de la présence d'énergie à bon marché, de matières premières, et d'une saisonnalité qui permettait une bonne division du travail.

Le déclin de ces activités traditionnelles qui ont façonné la montagne au siècle dernier est maintenant un fait acquis. Si elle veut garder une population importante, condition du maintien des services et équipements, la montagne doit se reconverter. Elle a bien engagé cette reconversion dans certains zones, elle l'a laissé échapper dans d'autres avec tous les inconvénients que l'on connaît.

L'obsession des élus est donc double : aider les secteurs en difficulté afin que des pans entiers de l'économie ne s'écroulent, et, simultanément, rechercher et soutenir les produits et activités qui apparaissent le mieux répondre à la demande du moment. L'élu est donc devenu, sans guère s'en apercevoir d'ailleurs, un homme de marketing, si l'on met derrière ce mot une attitude permanente de recherche de la nouveauté.

Ceci le conduit naturellement à apporter toute son attention aux produits très porteurs. Il se trouve que c'est actuellement le tourisme et les loisirs pour lesquels la montagne se trouve particulièrement bien placée. D'où l'énergie dépensée dans ce secteur, les moyens souvent considérables mis en œuvre, l'attention portée à l'évolution des goûts et des besoins qu'il faut savoir anticiper, ces chiffres analysés pour en tirer toute leur signification, ces tableaux de bord mis en œuvre pour vérifier périodiquement que l'on est dans la bonne direction.

Les sports d'hiver et d'été ont pris le relais, pour une grande partie de la montagne, des produits traditionnels. Il n'est pas sûr que les demandes de la clientèle soient assurés de la permanence. Elles évoluent déjà largement dans leur contenu. Il faut savoir y répondre rapidement, sous peine d'être dépassé par l'évolution.

## Entrer dans la modernité

Mais dans le souci de conduire la mutation, il est une autre préoccupation, constante, celle de faire entrer la montagne dans la modernité. Que veut-on dire par là ? Tout simplement que la montagne doit être de son temps. Qu'elle ne saurait rester à l'écart du progrès. Et d'abord de celui des communications. L'enclavement est insupportable au montagnard. Il sait que celui-ci le prive d'atouts de reconversion, de chances à saisir. Il lui donne physiquement le sentiment d'être à l'écart, voire marginalisé. Mais au-delà des routes, l'enjeu porte également sur les technologies nouvelles de la communication qui présentent pour la montagne d'intéressantes perspectives, notamment dans le secteur du télétravail.

Etablir de bonnes communications au sein de la montagne et avec les autres régions, constitue donc une des autres préoccupations obsessionnelles de l'élu. Pour s'insérer pleinement dans l'économie d'échange, pour vendre ses produits, faire venir la clientèle, installer des entreprises, il sait d'intuition que cela passe par une réelle réintégration de l'espace montagnard dans l'espace national et européen.

De même a-t-il à un degré extrêmement fort le sentiment que le désenclavement sera de peu d'utilité si parallèlement, l'environnement socio-culturel est de faible qualité. Si les services publics sont déliquescents, si l'école est loin et de médiocre qualité, si les commerces sont absents, personne ne voudra rester dans une montagne qui serait en dehors de la société de consommation dont le modèle est affiché à longueur de journée à la télévision et dans la presse.

**A l'écart et en retard**, voilà donc les deux maux que l'élu combat quotidiennement, inlassablement, sans jamais s'estimer satisfait des demi-mesures.

## Maintenir et renouveler l'identité montagnarde

Le maintien de l'**identité montagnarde** constitue l'autre grande préoccupation de l'élu. Même s'il ne la formule pas exactement de cette façon, même s'il ne structure pas, intellectuellement parlant, son action autour de ces deux concepts que sont la modernité et l'identité.

L'élu montagnard, né dans le pays et y possédant sa lignée, sait d'instinct que la montagne, certes espace de loisirs, n'est pas réductible à un espace marchand. La montagne est avant tout un "pays", c'est-à-dire l'alliance d'un territoire et d'une communauté humaine.

Cette volonté de moderniser la montagne, de faire rattraper un retard important à son pays, de l'intégrer dans l'espace économique, culturel, social de la nation a pu masquer ou rejeter au deuxième plan le souci de garder à la montagne son visage particulier.

Celui-ci s'exprime d'abord à travers ses paysages façonnés par l'homme. L'élu qui a toujours vécu au milieu de ceux-ci, et qu'il avait tendance naturellement à banaliser parce que constituant son environnement habituel, a pris davantage conscience, notamment sous l'influence du regard des autres, de l'importance, de la qualité et de l'originalité de ces paysages. Pour lui, ils constituent désormais une part essentielle du patrimoine montagnard qu'il faut maintenir. Mais comment y parvenir alors que la société agricole et rurale, dont il était l'expression directe, a disparu ou tend à disparaître ? Comment maintenir un paysage ouvert, équilibré entre agriculture, forêt, alpages, alors que l'activité agricole décline et cède sous la poussée de la friche puis de la forêt ? Voilà un des grands dilemmes auquel est confronté l'élu de la montagne. Pour l'instant il n'aperçoit pas d'autre voie que celle du soutien à l'agriculture, non sous la forme de l'assistance - celle-ci n'aura qu'un temps - mais au travers d'un produit, dont il faudra tirer le meilleur parti, ou un service, ou tout autre moyen (pluriactivité, par exemple) susceptible d'assurer des transferts importants de l'économie touristique vers ce secteur en difficulté.

Cette identité montagnarde s'exprime encore - quoique faiblement - au sein de ce que l'on peut qualifier de culture montagnarde, c'est-à-dire d'une certaine façon d'envisager le monde, d'occuper l'espace, de bâtir, de se distraire, de vivre ensemble, etc. Mais ici la situation est déjà largement bouleversée. Le choc des cultures, celle de la société globale et donc citadine, et celle de la montagne, a été terriblement dévastateur en ce sens que l'une semble avoir complètement absorber l'autre.

Maintenir une identité montagnarde dans un pays où la tradition n'est pas portée au pinacle comme elle l'est chez certains de nos voisins, mais au contraire où domine la "tradition française" qui est au contraire la valorisation du progrès, du changement, de la mode, et la dévalorisation rapide du passé vite qualifié d'archaïque, n'est pas une mince tâche.

Et pourtant il est deux domaines où les élus pensent que la tradition montagnarde pourrait se maintenir tout en épousant son siècle.

C'est d'abord celui de l'habitat. Rien n'oblige vraiment à transposer le modèle urbain en montagne, sinon le souci, dans un passé récent, de répondre rapidement à une demande d'hébergement en forte augmentation sans une consommation exagérée de l'espace. La montagne n'est pas condamnée au chalet individuel. Elle peut faire du collectif parfaitement montagnard et dans son architecture et dans son intégration au paysage, sans copier servilement les modèles du passé, mais au contraire en renouvelant la conception architecturale, dans l'esprit de la montagne.

Un autre domaine où la tradition montagnarde pourrait reprendre sur le modèle urbain est celui du rapport social. La ville, domaine par excellence de l'échange, a imposé entre les hommes un rapport quasi-exclusivement marchand. Tout se vend, tout s'achète. Rien ne se donne sans contrepartie. Or la montagne a été longtemps la terre de la solidarité. Peut-être pourrait-elle, replongeant dans ses racines qui ne sont pas si éloignées, introduire sinon le don, encore que ce ne soit pas à écarter, au moins la convivialité dans les rapports. En fait à notre époque où l'échange marchand s'impose partout par nécessité, la forme moderne du don s'appelle peut-être la qualité. Payer les mêmes prestations mais à un niveau de qualité sensiblement supérieur, n'est-ce pas une forme moderne de la "générosité" montagnarde ?

D'autres exemples, dans d'autres domaines, pourraient être pris. Il suffit d'indiquer ici le sens et l'esprit de cette démarche de nombreux élus.

Cette démarche s'inscrit, en fait, dans une volonté de faire progressivement de la montagne un territoire d'excellence qui se distinguerait bien par là des autres territoires. C'est en fait un moyen, aussi, de poursuivre par d'autres voies la compétition territoriale.

Telles sont donc, brièvement rappelées, les raisons les plus essentielles qui "font courir" l'écu de la montagne

Le souci de la modernité l'a largement emporté dans les trente dernières années. Une nouvelle période s'ouvre où le maintien, intelligent, de l'identité montagnarde prendra une place relativement importante. Les deux notions pourront d'ailleurs être de plus en plus réconciliées dans l'idée moderne de qualité qui les englobe sans les opposer.



# UN REGARD SUR LES INSTITUTIONS SPECIFIQUES A LA MONTAGNE

**Claude LANVERS**

Chargé de mission auprès  
du Préfet de la Région RHONE-ALPES

Permettez-moi de porter un regard à la fois distancié et partisan sur la question des institutions spécifiques à la montagne :

... distancié, car au moment où j'écris ces quelques lignes, je dois quitter mes fonctions de conseiller du préfet de la région Rhône-Alpes, ce qui met un terme - je l'espère provisoire - à près de quinze ans d'activités professionnelles dans ce domaine.

... mais aussi un regard partisan, car l'histoire administrative récente de la politique de la montagne ne s'est pas construite sans heurts, conflits ou affrontements idéologiques qui ont placé l'administration et ses serviteurs dans des débats propres à forger certaines convictions personnelles.

Certains pensaient au début de l'année 1985 que la loi montagne marquait plus la fin d'une époque dorée tant les débats et les discussions propres à la loi montagne avaient été conflictuels, même si celle-ci au demeurant avait fait l'objet d'une belle unanimité.

Je crois pour ma part que le résultat est largement positif. La pratique par l'administration de la politique de la montagne s'est largement enrichie de l'apport de la déconcentration des décisions, en particulier au regard des institutions spécifiques.

Le second souffle dont on parle beaucoup aujourd'hui peut naturellement s'inscrire dans le cadre législatif actuel au besoin adapté aux nouvelles circonstances en particulier européennes.

Je dirai peu de chose du **Conseil national de la montagne** si ce n'est le sentiment que ses réunions et ses décisions ont été préparées sans grande concertation avec les échelons locaux. L'ambition de son article fondateur n'a pu se concrétiser en totalité et le lien avec les institutions déconcentrées est resté bien ténu. Il est vrai cependant que sa première mission visait plus le travail législatif ou la coordination nationale que le bilan précis des politiques locales. Il reste que sa relative inactivité traduit plus largement le glissement opéré ces dernières années d'une politique de la montagne à une politique plus européenne des zones défavorisées.

Plus près de la montagne, les **Comités de massif** ont connu une toute autre activité. Celui des Alpes du nord s'est réuni près de vingt fois depuis son installation le 8 janvier 1986.

Beaucoup se plaisent, souvent par facilité, à ne voir dans les comités de massif qu'une instance formelle dénuée de tout pouvoir, en quelque sorte un "comité de plus". Sans méconnaître certaines critiques, je veux porter le témoignage inverse, non par auto justification, mais bien par conviction et expérience.

En feuilletant comme un ouvrage déjà vieilli, les ordres du jour de ces quelques vingt réunions du comité, on se rend mieux compte de l'importante information communiquée et de la richesse des débats qui s'en sont suivis.

Alors qu'auparavant il n'y avait aucun lieu organisé de débat et de communication sur la montagne, le comité de massif, fort de cinquante cinq représentants élus ou socio-professionnels, a pu examiner tous les sujets : risques naturels, politique européenne et acte unique, communication, rapports (nombreux) sur l'évolution structurelle du tourisme, pluriactivité, logement social en stations, convention alpine, rapport sur les percées alpines, l'eau en montagne, préparation de deux contrats de plan, rapport sur l'aménagement du territoire, etc.

On se reproche même de ne pas avoir eu l'idée d'éditer sous une forme commune tous ces rapports et ces avis.

La fonction du comité est irremplaçable tant il est vrai que la montagne par ses caractéristiques, ses contraintes et ses richesses, impose à tous une vision et une action spécifique.

Son activité peut évidemment évoluer pour tendre vers plus d'efficacité dans l'optique aujourd'hui reconnue de l'évaluation. Il en est de même pour son fonctionnement peut-être trop administratif.

Un regard sur les institutions spécifiques à la montagne

Pour les Alpes du Nord, le préfet de massif avait eu l'idée, à l'instar d'autres comités, de créer un bureau pour susciter de nouvelles pistes de réflexion et moderniser ce fonctionnement. L'expérience s'est vite arrêtée faute de combattants. Cependant d'autres voies sont possibles et seront sans nul doute proposées par les partenaires.

Du comité de massif on ne retient souvent que la **Commission spécialisée pour les unités touristiques nouvelles** qui par les enjeux qu'elle a abordés a souvent oblitéré d'autres facettes de son travail.

Je ne sais quel jugement porteront les exégètes de l'histoire administrative sur cette procédure qualifiée par certains décentralisateurs extrémistes de "monstruosité juridique".

De manière plus pragmatique, je pense qu'elle était tout d'abord **nécessaire**. En s'inscrivant dans le droit fil de la commission interministérielle des unités touristiques nouvelles issue de la directive montagne du 22 novembre 1977, elle en a conservé l'esprit basé sur des principes simples de protection des terres agricoles, communauté d'intérêt des collectivités montagnardes, de préservation de l'environnement, d'implication de collectivités qui seules peuvent introduire un dossier. Elle fait débat par la mise à disposition du public des dossiers, par la présence des maires lors de la séance - et parfois d'associations locales -, par le débat toujours animé et pas toujours bienveillant des membres de la commission.

Sa nécessité n'apparaît pas toujours car on a oublié (trop vite) les errements antérieurs, les collectivités "contournées" par les aménageurs, les enjeux financiers et économiques passés sous silence...

Elle est nécessaire aussi car on ne peut appliquer là les principes larges de décentralisation des compétences en matière d'urbanisme car la montagne est fragile et les principes d'aménagement parfois pervers. On a beaucoup parlé de "fuite en avant", de financement du fonctionnement par la construction...

Il faut un point de vue fort de l'Etat, éclairé par la commission, pour indiquer clairement les limites des projets.

La procédure des unités touristiques nouvelles est aussi **efficace**. Elle a respecté les délais. Elle n'a ni bradé les enjeux de la montagne, ni bloqué tout développement. En 7 ans de travaux, le préfet du massif des Alpes du Nord a autorisé près de 100 000 lits nouveaux dans le massif, soit le tiers de ce qu'autorisait en moyenne le comité interministériel soumis, il est vrai, à plus de demandes.

Si le nombre des refus ou des ajournements est resté faible, de l'ordre de 15 % des dossiers, il faut savoir que l'instruction préalable et parfois l'élaboration du dossier lui-même découragent un certain nombre de demandes irrecevables.

La procédure des unités touristiques nouvelles a **innové**. Lorsque l'on a parlé pour la première fois de schéma de cadrage, ou plus positivement de schéma de cohérence pour telle vallée alpine fortement développée, peu de personnes auraient parié sur l'issue favorable de la démarche. Il en fut tout autrement. En parfaite liaison avec les collectivités concernées, la procédure a accredité l'idée qu'il convenait d'examiner plus globalement la situation d'une vallée ou d'un petit massif afin d'en analyser les dysfonctionnements et d'indiquer, à l'instar d'un "porter à connaissance" les exigences de l'Etat.

Le succès d'une première expérience a conduit à étendre cette démarche à trois autres secteurs ; elle a même inspiré des projets plus ambitieux comme les directives territoriales d'aménagement en cours de réflexion.

Si le juge est peu intervenu à la suite des décisions du préfet, son aide est néanmoins précieuse pour éclairer la signification et la portée de certaines dispositions de la loi montagne.

Si d'autres dispositifs institutionnels de la loi montagne ont donné moins de résultats comme ceux relatifs au plan de la région ou au contrat Etat-Région (article 9), il reste que la loi a créé avec ces nouvelles institutions des outils irremplaçables. Formons l'espoir que les réflexions actuelles sur la révision de la loi sauront les adapter et les enrichir.

# L'ASSOCIATION NATIONALE DES ELUS DE LA MONTAGNE 1984 - 1994 : histoire d'un itinéraire

**Pierre REMY**

Délégué Général de l'ANEM

*La création de l'ANEM s'inscrit à un certain moment de l'histoire de la politique de la montagne, celle de l'adoption par le Parlement de la loi montagne fin 1984. Cette coïncidence entre ces deux événements explique largement le projet que conduit l'ANEM pendant la première partie de son existence, celui de la reconnaissance de la spécificité montagne dans toutes ses dimensions. Mais dix ans après s'amorce une évolution sensible de ce projet. Il ne s'agit plus simplement de faire reconnaître l'exception montagnarde mais de promouvoir une politique qui vise à l'excellence du territoire montagnard. Parallèlement à cette évolution assez fondamentale, deux autres inflexions se font jour : la première qui, de la montagne, conduit l'ANEM à élargir son champ d'action à l'ensemble des zones fragiles, l'autre qui vise à mettre de plus en plus en avant la notion de massif par rapport à une vision et une politique unitaires de la montagne. Tel est le parcours "intellectuel" réalisé par l'ANEM, entre 1984 et 1994 les idées force qui ont inspiré ou inspirent son action.*

Quand l'ANEM est créée fin 1984 la loi montagne est sur le point d'être adoptée. Rarement une loi - dans ses dispositions essentielles, dans ses orientations fondamentales - a été autant initiée, préparée et pensée par ceux à qui elle est prioritairement destinée. Dès 1982 est créée une commission d'enquête sur la politique de la montagne, qui va faire travailler intensément une vingtaine de députés de ces régions sous l'égide de Louis BESSON, député de la Savoie. On trouve déjà au sein de ce groupe la plupart de ceux qui, du côté de l'Assemblée Nationale, prendront une part déterminante à la création puis à l'animation de l'ANEM dans les dix premières années de son existence.

La commission d'enquête, à l'issue de ses travaux, réclame - en première mesure - une loi pour la montagne. Elle ne tient pas pour négligeable tout ce qui a été fait pour la montagne depuis plus de dix ans. Bien au contraire, elle en souligne les mérites. Mais

elle souhaite apporter un fondement législatif fort à ces mesures disparates et relancer cette politique par une reconnaissance explicite de la spécificité de la montagne et de son droit à la différence. Son objectif essentiel est de donner aux montagnards les outils pour mettre en valeur tous leurs atouts et assurer la maîtrise de leur développement (démarche dite "d'autodéveloppement").

## Du droit à la solidarité au droit à la différence

Ainsi, plus ou moins explicitement, la loi montagne clôt, intellectuellement parlant, la période originelle de la politique de la montagne qui trouvait son fondement essentiel dans la volonté de réduire les inégalités régionales grâce à une solidarité nationale active, à l'image de la politique nationale d'aménagement du territoire de ces années 1970. En mettant davantage l'accent sur les atouts, la loi montagne et ses inspirateurs dévalorisaient ainsi indirectement ce qui avait été jusqu'ici l'un des principaux leviers de la revendication montagnarde : la reconnaissance de ses handicaps et leur compensation.

En fait, l'idée de compensation des handicaps avait progressivement perdu de sa force et de sa capacité à induire de nouvelles mesures. Très porteuse au départ, elle s'était dégradée, paradoxalement en prenant un caractère trop systématique et en interdisant de reposer la politique de la montagne en termes nouveaux.

En 1981/84, le contexte économique et politique avait sensiblement changé. La politique nationale d'aménagement du territoire était déclinante alors qu'au contraire l'accent était mis de plus en plus sur le développement local et sur l'initiative locale. Cette réflexion était complètement en phase avec la décentralisation qui visait à accroître précisément la capacité d'intervention des collectivités locales en leur transférant des compétences nouvelles et des moyens accrus. Il fallait donc exprimer autrement la revendication montagnarde, ce que faisait très bien la loi montagne, en harmonie avec son temps, en fondant la démarche sur la reconnaissance du droit à la différence et sur la mise en valeur des potentialités locales.

Telle est la doctrine qui a donc porté l'ANEM sur les fonts baptismaux. Les députés et les sénateurs de la montagne qui venaient d'adopter cette loi à la quasi unanimité, étaient très conscients que celle-ci risquait de rester lettre morte s'il n'existait pas une forte expression du milieu montagnard et une forte volonté de mettre en oeuvre ces dispositions dont beaucoup avaient un caractère général. En créant l'ANEM, ils ont donc voulu se donner les moyens de disposer d'un puissant levier. Mais conformément à l'esprit nouveau de la décentralisation, ils ont souhaité que l'action de lobbying auprès des pouvoirs publics soit parfaitement équilibrée par une action d'appui et de conseil aux collectivités.

Cette double préoccupation est bien exprimée par l'objet de l'ANEM tel qu'il figure dans ses statuts :

- *favoriser la concertation, l'échange, le dialogue entre les élus de la montagne, en vue de mieux faire connaître les divers aspects de la réalité montagnarde, arrêter des positions convergentes sur les questions d'intérêt général concernant spécifiquement la montagne, engager des actions communes, renforcer l'organisation des montagnards, et d'une façon générale promouvoir la solidarité montagnarde ;*
- *exprimer, faire valoir, représenter les intérêts généraux de la montagne, et en particulier des collectivités qui la composent, auprès des pouvoirs publics et de l'opinion publique, afin de faire reconnaître pleinement l'identité montagnarde, de mieux faire comprendre et prendre en compte sa spécificité, de réduire les disparités, de renforcer la solidarité nationale à l'égard de ces régions ;*
- *assurer l'information des élus et collectivités sur les politiques, législations, réglementations mises en oeuvre par l'Etat et les collectivités publiques en France et à l'Etranger, développer la connaissance du milieu montagnard et des problèmes spécifiques de développement qu'il pose, éclairer les choix des responsables locaux par l'étude, l'analyse, la diffusion des méthodes, modes, ou expériences de développement.*

L'ANEM a donc particulièrement mobilisé son énergie au cours de ces dix premières années pour faire reconnaître ce **droit à la différence**. Elle a focalisé son intervention sur les cinq aspects qui lui paraissent stratégiquement les plus importants pour le développement de la montagne et où il lui semblaient essentiel d'élargir la capacité d'action des collectivités de montagne :

- les finances locales où elle a réussi, grâce à l'introduction de critères nouveaux, à réorienter très sensiblement les crédits publics vers les communes de montagne et d'une façon plus générale vers les communes défavorisées de zones de faible densité de population ;
- l'intercommunalité où, en mettant cette préoccupation au premier plan de son action, elle a très notablement accéléré la prise de conscience des élus et contribué à élaborer et mettre en oeuvre des formes de coopération plus modernes, plus intégratrices, et plus tournées vers le développement économique ;
- les services publics où elle a réussi à faire prendre en compte les besoins spécifiques des zones de faible densité, obtenant que soient généralisés la concertation locale et les schémas d'organisation qui introduisent un élément de stabilité important ;

- les interventions des collectivités dans le domaine économique et notamment dans le tourisme où elle a mis au point des outils, notamment de gestion, qui permettent à ces collectivités d'acquérir une véritable maîtrise dans leurs interventions dans ces secteurs ;
- l'environnement et singulièrement la gestion de l'espace où, au-delà de la sensibilisation au maintien de paysages de qualité, elle s'efforce de vulgariser les techniques ou études qui permettent d'avoir une approche plus opérationnelle en terme d'environnement et de gestion de l'espace.

## De la montagne aux zones fragiles

Tout en s'appuyant fortement sur la spécificité de la montagne pour faire adopter ces nouvelles mesures, l'ANEM n'a **jamais** défendu la fiction d'une montagne unitaire. L'efficacité lui imposait au contraire de reconnaître qu'il y a, en gros, deux zones de montagne : celle qui a gardé, ou parfois retrouvé, une assez forte densité de population en raison de l'existence d'un développement économique traditionnel (petites et moyennes industries) ou récent (tourisme), et celle qui connaît une situation de faible densité démographique avec un déclin généralisé de ses activités traditionnelles, non compensé par des activités plus modernes. La première pose des problèmes d'adaptation à une évolution économique rapide, la seconde un problème de mutation structurelle, c'est-à-dire de reconversion, en un mot de reconquête du territoire.

L'ANEM a donc géré cette différence interne en mettant l'accent, pour la première catégorie de zone, sur le renforcement des outils mis à la disposition des collectivités locales pour mieux appréhender le contexte économique et mieux gérer les transformations, et pour la seconde sur l'intervention plus massive de l'Etat, notamment au travers des ressources qui sont transférées. Mais cette situation de faible densité et de reconversion n'est pas spécifique à la montagne même si la résolution des problèmes y est rendue plus délicate par les caractéristiques montagnardes. Aussi très naturellement, l'ANEM a été conduite à imaginer et proposer des mesures dont l'application ne pouvait et ne devait se limiter à la zone de montagne. Elle s'est donc faite, en quelque sorte, le porte-parole de ces **zones rurales fragiles**, obtenant des dispositions spécifiques pour ce vaste territoire que l'on appelle la diagonale du vide. Elle s'efforce de faire naître une forte solidarité au sein de ce territoire, de l'organiser autour du noyau dur montagnard (Massif-Central, Alpes du Sud, Pyrénées, Corse), et de faire émerger ainsi une véritable force politique pour faire reconnaître et à nouveau la nécessité de conduire une action très sensiblement renforcée au profit de ces zones au sein de la politique d'aménagement du territoire.



Ainsi apparaît-il, après dix ans, que cette idée de spécificité montagnarde tend quelque peu à s'épuiser dans la mesure où elle souffre des mêmes limites que l'idée force de compensation du handicap qui l'avait précédée : caractère trop général pour être durablement fécond en raison de la diversité de la montagne, faible capacité à mobiliser, désormais, pour avoir été trop, et trop souvent, utilisée. Non pas qu'elle ait perdu tout pouvoir et qu'il faille l'abandonner, mais elle n'est plus porteuse comme elle le fut au moment du vote de la loi montagne et dans les années qui suivirent.

Par ailleurs, les préoccupations croissantes de l'opinion en faveur d'un environnement de qualité, montrent très clairement que le ressort a changé de nature et qu'il ne réside plus, comme dans les années 1970 dans la volonté de réduire les inégalités territoriales ou, comme dans les années 1980, dans la reconnaissance de la différence.

L'ANEM a bien pris conscience ainsi des limites d'une action justifiée par la seule spécificité montagnarde. Aussi elle amorce, dix ans après sa création, une double évolution vers le concept de **massif**, rénové à la lumière de la décentralisation, et vers celui de qualité ou mieux **d'excellence**.

## De la montagne aux massifs

Il en est de la politique de massif comme celle de la montagne. Initiée dès 1968 avec la création des commissaires à la rénovation rurale puis à l'aménagement de massif, étendue et renforcée de 1975 à 1980 par l'élaboration et la mise en œuvre des schémas de massif, cette politique nationale et étatique perdit progressivement de sa force en raison de l'attention de plus en plus réduite portée à la montagne au sein de la politique d'aménagement du territoire, conséquence notamment de l'irruption de la décentralisation, du partage des responsabilités entre l'Etat et la Région, dans ce domaine, et de l'impossibilité à faire émerger une problématique commune au niveau de ces entités que sont les massifs.

Pourtant l'ANEM, au milieu des années 1990, est décidée à relancer la politique de la montagne au travers de la politique de massif, mais en la resituant dans une logique de décentralisation et en s'efforçant de la faire porter par ce mouvement. La difficulté ne doit pas être sous-estimée. Jusqu'ici les régions n'ont pas réellement pris en compte la spécificité montagne. La montagne est invitée à s'inscrire - comme le fait l'Union européenne - dans des procédures locales de développement. Il y a donc une véritable mutation à faire dans l'approche. Celle-ci dépendra très largement de la capacité des montagnards à s'organiser au niveau du massif, à bien dégager les problématique de développement et à présenter aux régions une "offre" réaliste.

## De l'exception à l'excellence

De plus, tout en ne cédant rien sur la reconnaissance - quand elle est justifiée - de la différence montagnarde et donc de l'adaptation des politiques ou mesures générales, l'ANEM est décidée à faire émerger de plus en plus une **volonté d'excellence** de la part des montagnards. Il ne s'agit plus seulement de reconnaître la différence mais de **faire la différence** par une intégration générale du souci de qualité dans tous les domaines. Certes les montagnards n'ont pas attendu 1994 pour s'engager dans cette voie. Mais il s'agit d'accélérer et de généraliser un mouvement déjà bien engagé pour faire franchir en dix ans un pas décisif à la montagne qui la placera mieux dans la compétition territoriale. Cette offre de qualité correspond d'ailleurs à une demande soucieuse de voir la réalité montagnarde mieux coïncider avec l'imaginaire collectif. Il est à peu près certain que ceci conduira l'ANEM à mettre de plus en plus l'accent sur l'appui et le conseil aux montagnards, par rapport au lobbying, puisque cette évolution dépend largement d'eux-mêmes.

Cette brève histoire de l'ANEM, qui aura tout juste dix ans en octobre 1994, est en fait très caractéristique et très représentative de l'histoire de la montagne, de ses hommes et de ses institutions, et c'est à ce titre qu'elle mérite d'être décrite. De la montagne aux zones fragiles, de la politique nationale aux politiques régionales de massif, de l'exception montagnarde à l'excellence montagnarde, autant d'itinéraires qui sont explorés à partir d'un tronçon commun qui reste et demeure bien entendu, la cause de la montagne. Autant de moyens pour atteindre le même objectif, celui du développement de la montagne.

## L'ANEM, fiche d'identité

L'Association Nationale des Elus de la Montagne s'est constituée le 23 octobre 1984. Son premier président fut Louis BESSON (député de la Savoie) et le premier Secrétaire Général, Jean-Paul FUCHS (député du Haut-Rhin), auxquels succédèrent Jean BRIANE (député de l'Aveyron), Augustin BONREPAUX (député de l'Ariège), Jean FAURE (Sénateur de l'Isère), Jean VALROFF (député des Vosges) et Patrick OLLIER (député des Hautes Alpes).

L'ANEM regroupe les trois niveaux de collectivités locales et les parlementaires des zones de montagne. Elle compte parmi ses adhérents, 4000 communes, 42 départements, 10 régions et 220 parlementaires.

L'ANEM fonctionne selon un mode pluraliste et consensuel. Elle assure en effet l'équilibre entre les grandes sensibilités politiques, qui partagent la France, et leur alternance aux responsabilités majeures de l'association : présidence et secrétariat général. De plus, le président et le secrétaire général représentent chacun l'une des grandes tendances politiques. Ainsi l'ANEM réussit à établir un parfait consensus entre ses membres. Elle a toujours deux "fers au feu", l'un dans la majorité, l'autre dans l'opposition. Ceci explique sans doute ses succès puisqu'on ne peut lui faire le reproche d'action partisane, sans être comme elle l'a montré, corporatrice dans la défense des intérêts de la montagne, sa vision étant beaucoup plus large et son souci principal étant de mettre en œuvre une véritable politique d'aménagement du territoire.



# L'ASSOCIATION EUROPEENNE DES ELUS DE LA MONTAGNE ou la mobilisation européenne des élus de la montagne

**Jean-Jacques FIX**  
Délégué général de l'AEM

Un tiers environ de la superficie européenne est montagneuse. L'Europe envisagée ici est prise au sens géopolitique du terme. La Russie, l'Ukraine, l'ensemble des nouveaux Etats orientaux de l'ex Union Soviétique en sont exclus. Si l'on veut se référer à l'Europe "institutionnelle" la proportion est grosso modo la même.

## **La montagne est présente partout en Europe**

Au sein du Conseil de l'Europe, à l'exception du Danemark continental (le Groenland est sous souveraineté danoise), de l'Estonie, de la Lituanie et des Pays-Bas, tous les autres pays ont à des degrés divers de superficie et d'altitude des reliefs montagneux.

En vertu de la directive 75/268, l'Union européenne a établi un classement en zones de montagne selon des critères propres à l'agriculture. Six pays ont procédé à un tel classement. Le chiffre indiqué après leur nom correspond au pourcentage de la zone de montagne par rapport à la superficie totale du pays. Il s'agit de l'Allemagne (3 %), de l'Espagne (35 %), de la France (21 %), de la Grèce (60 %), de l'Italie (53 %) et du Portugal (46 %). Force est toutefois de constater que certains territoires ont été oubliés dans ce classement ou négligés par leur gouvernement : les Ardennes belgo-luxembourgeoises, les Monts du Mourne en Irlande, les montagnes galloises et les Highlands au Royaume-Uni. Dans les nouveaux Länder issus de la réunification allemande, aucune classification en zone de montagne ne semble être encore intervenue.

La situation des montagnes en Europe est diverse et contrastée. Il existe cependant une spécificité montagnarde. Afin de remédier aux problèmes montagnards, un certain nombre de pays ont élaboré des mesures sectorielles ou engagé une politique plus globale, l'Autriche et la Suisse de longue date, de même l'Italie qui vient de se doter le 31 janvier 1994 d'une nouvelle loi montagne, la France aussi, ainsi que l'Espagne et en son sein la Catalogne. Le Conseil de l'Europe, avec de nombreux textes et la tenue régulière de conférences des Régions de montagne, à Lugano en 1978, à Trento en 1988, la troisième étant prévue à Chamonix en septembre 1994, s'est préoccupé de ces problèmes.

Au sein de l'Union européenne, des mesures importantes en faveur de l'agriculture et de l'environnement en montagne ont été prises, et des financements dégagés. Le Parlement européen, avec le rapport MUSSO de mai 1987 et le Comité économique et social, par le biais du rapport AMATO de mars 1988 ont appelé à la mise en œuvre d'une politique globale d'aménagement et de protection de la montagne. Mais ces rapports n'ont pas eu de suite, même si des politiques d'aménagement du territoire et de développement rural ont été mis en œuvre à travers des programmes spécifiques et des initiatives communautaires et au moyen d'une forte mobilisation des fonds structurels dans les régions éligibles aux objectifs 1, 2 et 5b.

## Les raisons d'une mobilisation

Pourquoi fallait-il dès lors mobiliser les élus et les collectivités territoriales en Europe au sein d'une organisation unique ? Pourquoi avoir créé l'AEM, l'Association européenne des élus de montagne ?

L'évolution des régions de montagne en Europe n'est pas satisfaisante. A bien des égards elle apparaît même inquiétante : perte de population, perte de substance économique, dégradation des paysages, atteintes graves à l'environnement, abandon des terres agricoles, fréquentation touristique excessive, ici fermeture des paysages par la forêt, là au contraire insuffisance du manteau forestier, incendies et risques naturels. Les équilibres traditionnels en montagne disparaissent sans qu'une nouvelle donne apparaisse qui garantisse une présence humaine suffisante et une gestion satisfaisante de l'espace montagnard. Nonobstant toutes les mesures engagées, les tendances lourdes d'évolution de la situation des montagnes ne se sont pas inversées.

L'application des traités de Rome, l'Acte unique, le traité de Maastricht appellent la cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne. Les régions de montagne ne doivent pas en être exclues. L'Europe a le devoir et les moyens politiques et financiers de corriger les disparités en son sein.

L'AEM ou la mobilisation européenne des élus de la montagne

Des actions d'envergure ont été engagées, mais la montagne reste le parent pauvre des programmes communautaires. Faute d'un traitement spécifique, les actions communautaires s'orientent vers les zones plus faciles. L'apparente égalité entre zones de montagne et autres zones rurales n'est qu'un leurre. Et si les programmes Leader sont majoritairement mis en œuvre dans les zones de montagne, force est de constater leurs limites. Il est vrai que la situation serait pire s'ils n'existaient pas.

Pour faciliter la prise de conscience des problèmes de montagne, au niveau régional, national et supranational en Europe pour faire en sorte que soit élaboré une politique de la montagne et qu'elle puisse être mise en œuvre à travers des programmes et avec des moyens financiers conséquents, il fallait que soit engagée une défense commune des intérêts montagnards. "Aide-toi, le ciel t'aidera" dit un vieil adage. C'est ce qu'ont voulu engager les élus de montagne. Les élus ont estimé vital d'avoir un accès direct au pouvoir pour exprimer, sans écran, leurs préoccupations. Ils n'ont pas voulu déléguer à d'autres institutions, d'assise territoriale plus large ou de compétence plus restreinte, socio-professionnelles notamment, déjà présentes en Europe, le soin de la défense des régions de montagne, même s'ils souhaitent une synergie de tous pour défendre la montagne européenne.

## Objectifs et fonctionnement de l'AEM

L'Association européenne des élus de montagne (AEM) a donc été créée en mars 1991. L'initiative de sa fondation revient à l'intergroupe "montagne" du Parlement européen durant la précédente mandature, à l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM) de France, ainsi qu'à l'Union nationale des communes et communautés de montagne (UNCCEM) d'Italie. Une résolution de la déclaration finale de la deuxième Conférence européenne des régions de montagne organisée à Trento en 1988 par le Conseil de l'Europe avait également appelé les élus de montagne à s'organiser.

Le siège social et administratif de l'AEM est à Strasbourg. L'association regroupe des élus de montagne de toutes sensibilités politiques, du maire au parlementaire national ou européen, des collectivités territoriales allant des communes aux régions, Länder ou communautés autonomes, et des organisations d'élus ou de collectivités

L'objectif fondamental de l'AEM est d'obtenir qu'en Europe, et particulièrement au sein de l'Union européenne, soit définie une politique globale en faveur des zones de montagne et que soient dégagés tous les moyens, notamment financiers, nécessaires à sa mise en œuvre. Cette politique devra comprendre des mesures d'aménagement du territoire, de développement économique, de promotion sociale et culturelle des populations, ainsi que de sauvegarde et de protection de la nature et de l'environnement. Elle devra être adaptée à la spécificité de chaque région montagnaise.

Pour atteindre cet objectif, l'AEM souhaite :

- rassembler l'ensemble des élus de montagne et des collectivités ayant des zones de montagne sur leur territoire ;
- faire circuler l'actualité montagnarde et les informations d'un pays à l'autre ;
- défendre les intérêts montagnards auprès de l'opinion et des autorités publiques régionales, nationales et européennes.

L'association est financée par les seules cotisations de ses membres. Les adhérents sont regroupés au sein de l'Assemblée générale ou les votes sont pondérés en fonction de l'importance de la cotisation versée. L'assemblée élit un conseil d'administration, appelé Conseil européen de la montagne. Celui-ci élit également en son sein le Bureau exécutif. Chaque délégation nationale est représentée au sein de ces deux instances.

Le Président, les Vice-présidents, le Secrétaire-général et le Trésorier sont élus annuellement par l'ensemble des membres du Bureau exécutif. L'alternance à la fois politique et géographique est prévue pour ces fonctions. Chaque délégation nationale a droit à une vice-présidence.

## Premières actions

L'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de la montagne ne se fera pas du jour au lendemain. La tâche s'avère longue et ardue et l'association est de création récente.

Sans perdre de vue son objectif fondamental, l'AEM s'est investie dans plusieurs dossiers importants :

- définition d'une doctrine relative à la politique à mener dans les zones de montagne : pour l'AEM, une politique européenne de la montagne se doit d'être globale et appréhender l'ensemble des problèmes, donc traiter de l'aménagement du territoire, du développement économique, du progrès social, de l'identité culturelle ainsi que de la protection de l'environnement, des paysages et des espèces. Il ne faudra, lors de son élaboration, jamais oublier que la montagne a été façonnée au cours des siècles par des hommes et des femmes et que ce patrimoine ne pourra être transmis aux générations futures que si les montagnes ne se transforment ni en désert, ni en parc de loisirs pour citadins stressés ou nostalgiques d'un passé révolu ;



L'AEM ou la mobilisation européenne des élus de la montagne

- convention relative à la protection des Alpes, appelée "Convention alpine" : l'AEM milite pour un équilibre entre la protection de l'environnement alpin et la promotion économique, sociale et culturelle des populations alpines, elle récuse le "tout environnement";

- 3e Conférence européenne des régions de montagne et Charte européenne des régions de montagne. L'AEM a obtenu du Conseil de l'Europe qu'il convoque par anticipation une conférence européenne des régions de montagne et que soit élaborée une Charte des régions de montagne, traité international ouvert à la signature et à la ratification des Etats-membres. Elle en attend une relance de la politique de la montagne, notamment au sein de l'Union européenne. Cette Conférence se tiendra à Chamonix du 15 au 17 septembre 1994. L'AEM participe très activement aux travaux d'élaboration de la Charte.

- mise en œuvre d'une politique de communication avec la publication trimestrielle d'une lettre d'information -"PRO MONTE"- éditée en cinq langues, allemand, espagnol, français, italien et portugais. Cette lettre est l'embryon d'un projet plus ambitieux, une véritable revue des élus européens de montagne. Des actions seront aussi menées auprès des médias et du grand public afin de la sensibiliser aux problèmes montagnards.

En rassemblant élus et collectivités territoriales, en faisant circuler l'actualité montagnarde d'un pays à l'autre, en informant l'opinion publique des problèmes qui se posent en montagne, l'AEM contribue avec toutes les autres organisations, à défendre l'intérêt des territoires montagnards et de leurs habitants. Elle le fait à Bruxelles, mais aussi dans les Etats et auprès des pouvoirs locaux et régionaux.



# FEDERATION FRANCAISE D'ECONOMIE MONTAGNARDE L'itinéraire jusqu'à l'Europe

**Charles GALVIN**<sup>1</sup>  
Président de la FFEM

Depuis l'adoption en 1975 des mesures en faveur des zones de montagne et défavorisées dans le cadre de la Politique Agricole Commune, les orientations de la politique de la montagne française sont étroitement liées aux décisions prises à Bruxelles. En effet, les négociations à partir de cette date portent à la fois sur les aides directes et la délimitation des zones. Ce sont principalement les activités agricoles qui focalisent les débats jusqu'au début des années quatre-vingt.

Cependant les réformes de la PAC engagées à partir de 1985 et la nouvelle politique régionale de la Communauté Européenne vont bouleverser l'ordre des choses. La politique régionale propulse les questions globales d'aménagement du territoire du développement local au centre des enjeux européens. La nouvelle politique agricole commune remet en question certaines revendications et notamment celle d'une politique spécifique pour la montagne européenne.

Que devient la politique de la montagne française dans ce nouveau contexte ? Quelles questions nouvelles émergent et comment y répondre tant sur le plan des axes à défendre, que sur le plan des stratégies organisationnelles ?

Autant de questions qui doivent être abordées aujourd'hui, avec la perspective de chercher un nouveau positionnement de l'approche "montagne" en France et en Europe, différente de celle défendue jusqu'alors.

---

1 - Certains passages du texte sont extraits de *La cause des montagnes*, de Françoise GERBAUX.

## La Politique Agricole Commune et sa réforme

La politique agricole commune repose sur une politique de marché et de soutien des prix. Les premiers règlements de marché sur les productions telles que les céréales, le porc, les volailles ont été appliqués en 1962. Depuis cette période, la politique ne cesse d'évoluer et de s'étendre à presque l'ensemble des productions. Dès la fin des années soixante de nombreuses critiques sont émises à propos de déséquilibres de certains marchés, du coût budgétaire croissant, de l'accroissement des inégalités entre les régions.

La directive proposée en 1975 tente de répondre en partie à cette critique de l'inégalité croissante entre les régions. Elle définit les zones de montagne et zones défavorisées européennes dans ses grandes lignes, chaque pays devant préciser un certain nombre de critères et établir sous sa responsabilité leur délimitation, sous réserve de l'acceptation de la Commission Européenne. La directive précise et différencie ainsi les zones de montagne qui subissent des handicaps naturels permanents et les zones défavorisées qui se caractérisent par la situation difficile de leur économie.

Deux catégories sont délimitées :

- les zones de montagne, définies par l'altitude (supérieure à 600 m), la pente (supérieure à 15 %) ou la combinaison des deux critères ;
- les zones défavorisées qui présentent un ensemble de conditions tels que la faible productivité des terres, des résultats économiques agricoles inférieurs à la moyenne nationale (un revenu agricole inférieur aux 2/3 du revenu agricole national moyen), une faible densité de population...

Dans ces zones, un dispositif d'aides directes et indirectes est affecté. Il comporte l'octroi d'une indemnité compensatoire annuelle allouée aux agriculteurs et l'attribution d'aides spécifiques au développement des exploitations, accordées sous forme de prêts bonifiés ou de subventions en capital.

L'indemnité compensatoire a été différenciée au plan national à partir de 1979 selon les zones et les cheptels sur lesquels elle s'applique. Cette adaptation du dispositif a été élaboré dans le sens d'une adéquation de l'aide au degré de handicaps qui affectent zones et productions. Depuis 1990, elle s'applique aux productions végétales en zones sèches.

En apportant une compensation aux handicaps naturels permanents qui affectent ces zones, la commission de Bruxelles entend *"contribuer à la poursuite de l'activité agricole et au maintien d'un minimum de peuplement et d'entretien de l'espace naturel"*.

Les discussions entre les organisations professionnelles, l'administration agricole française et la commission à Bruxelles ont été difficiles. La commission s'inspirant à la fois des mesures de la politique menée en France, c'est-à-dire l'Indemnité Spéciale Montagne, mais aussi de la politique menée alors par la Grande Bretagne, la politique du "Hill Farming". Ces deux politiques mettaient en avant des objectifs sociaux et économiques. Les leaders agricoles français privilégiaient les mesures d'ordre économique et de soutien en faveur d'agriculteurs qui se modernisaient. Cette ambiguïté de départ n'a jamais été levée.

Comme nous l'avons souligné à la F.F.E.M., la politique en faveur des zones de montagne et zones défavorisées *"a donné lieu à la mise en place de la politique de compensation des handicaps naturels affectant l'activité agricole, politique qui a aussi dès cette époque des objectifs plus larges de gestion de l'espace, de préservation de l'environnement et de maintien de l'activité économique et des populations montagnardes"*.

En 1989, les subventions d'exploitations représentaient environ 36,1 % du revenu agricole dans l'ensemble des zones défavorisées. Derrière cette moyenne se cache en réalité des disparités importantes : les subventions d'exploitations représentent moins du tiers du revenu agricole dans les zones défavorisées espagnoles, italiennes et grecques, plus de 50 % en Allemagne ou en France et atteignent près de 90 % du revenu au Royaume-Uni. La mise en place des quotas laitiers annoncée au début des années quatre-vingt a été l'occasion de nos premières difficultés avec les organisations agricoles, dans la mesure où nous revendiquons que le calcul des quotas ne soit pas appliqué pour la montagne. Les professionnels se sont attachés au cours de l'année 1990 à évaluer les incidences de la réforme et à définir une position sur son application allant dans le sens du respect de l'équilibre exigé entre les différentes catégories de zones et de cheptels depuis 1974.

Annoncée le 21 Mai 1992, la réforme de la Politique Agricole Commune est catégoriquement refusée par les organisations agricoles et surtout la FNSEA.

Elle suscite des inquiétudes quant à l'avenir de la politique en faveur de la montagne. Ces inquiétudes sont justifiées par des points techniques précis :

*"Les montagnards ont des motifs d'inquiétude ? Notamment le fait que la montagne n'a pas obtenu à ce jour la réattribution des 4,65 % de références laitières "gelées" initialement pour une période de cinq ans à compter de 1987 et dont la réforme de la PAC a prévu la suppression définitive. Ils s'inquiètent également du fait que les troupeaux mixtes aient subi un traitement pénalisant concernant la prime à la vache allaitante. Enfin il faut rappeler que les baisses de quotas laitiers pour les campagnes futures frapperont aussi les troupeaux de montagne, dont la taille et la structure justifieraient qu'ils en soient exemptés, sans oublier les conséquences de la baisse du prix de la viande sur le prix des vaches de réforme."*

*Les professionnels souhaitent que les mesures nécessaires soient prises afin d'éviter tout risque de délocalisation des productions en dehors des zones de montagne et de répondre mieux aux objectifs initialement annoncés par la commissaire concernant les productions extensives et l'aménagement du territoire".*

Pour ma part, ces nouvelles orientations me confortaient dans l'idée de réaffirmer la nécessité d'une politique spécifique qui semblait de plus en plus "diluée" dans les mesures destinées aux zones défavorisées dans l'espace de la Communauté Européenne.

*C'est ainsi que je rappelais qu'en 1985, la loi montagne est votée. "Beaucoup pensent alors que ce n'est qu'un début et non un aboutissement. Avant de se rendre compte, quelques années plus tard, que si la loi existe, l'élan qui avait présidé à sa rédaction et à son vote quasi unanime n'y est plus. Désengagement des pouvoirs publics, manque de dynamisme des institutions représentatives, accentuation des fragilités économiques... Au-delà, les perspectives de la réforme de la politique agricole commune, comme la définition de la politique de développement rural, viennent faire peser le risque d'une dilution de la spécificité montagnarde au sein d'une catégorie aux contours imprécis et mouvants : les zones rurales difficiles.*

*Il ne s'agit pas de remettre en cause les difficultés qui pèsent aujourd'hui sur un nombre croissant d'espaces et la solidarité de l'ensemble de nos zones rurales. Mais de faire reconnaître, aujourd'hui plus que jamais, la spécificité des conditions de vie et de production dans les régions frappées du double handicap physique et permanent de la pente et de l'altitude.*

*La décennie qui commence sera sans aucun doute d'une importance décisive pour l'avenir de ces espaces. Si la constitution d'un marché intégré européen est une perspective stimulante pour l'ensemble des partenaires économiques et socio-professionnels, elle cache aussi une réalité plus complexe faite d'accroissement des inégalités entre les territoires. Face à cette situation, les espoirs vagues et les demi-mesures ne suffiront pas".*

## **La montagne entre Zone Défavorisée et Zone rurale**

La politique pour le monde rural est à l'ordre du jour d'un certain nombre de textes et de déclarations des hauts fonctionnaires bruxellois. Dans cette optique, l'espace montagnard est traité au même titre que d'autres zones fragiles telles que les zones de conversion industrielle, les zones très en retard de développement, les zones rurales fragiles...

La publication par la Commission Européenne de sa communication "L'Avenir du monde rural" précisait la position de la commission en ce qui concerne sa politique vis-à-vis du monde rural.

La position de l'Etat français me paraît alors tout aussi inquiétante. Dans le projet de plan soumis à l'avis du Conseil-Economique et Social dès Janvier 1989, l'espace montagnard n'est pas abordé mais les préoccupations en ce qui concerne l'espace rural sont elles aussi marginalisées.

Cependant la mobilisation en faveur d'une politique de la montagne européenne se manifeste. Les préoccupations en matière de politique de la montagne au niveau des organisations européennes et internationales sont assez anciennes.

L'organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) organisa dès 1949 des congrès internationaux sur les questions montagnardes. Dès la première réunion à Innsbruck en Autriche, il avait été décidé de réunir une certaine documentation et de procéder à des échanges d'idées. Une enquête internationale ayant pour cadre l'ensemble de la zone alpine fut décidée dès 1960 pour connaître les conditions économiques et sociales dans les régions alpines d'Europe, afin de préconiser des mesures valables.

La Confédération Européenne de l'Agriculture (CEA), qui succédait à la Confédération Internationale de l'Agriculture créée en 1889, s'employait elle aussi à maintenir et encourager les exploitations familiales, et était ainsi amené à s'occuper spécialement des régions de montagne menacées de dépopulation. Plusieurs congrès internationaux rassemblant six pays européens furent organisés dès le début des années cinquante en liaison avec la FAO, sur les problèmes des régions montagneuses.

L'EUROMONTANA, groupe de travail issu de cette association organise, quant à elle, des conférences européennes pour les problèmes économiques et sociaux des régions de montagne depuis 1966. L'EUROMONTANA fonctionne comme un organe de discussions, d'échanges de points de vue et de prises de position communes entre différents partenaires qui s'occupent des régions de montagne. Bon nombre de membres du comité d'EUROMONTANA provient des unions nationales agricoles ou représentent des petits groupements de paysans de montagne.

Le Président actuel, Robert DUCLOS, est le vice président de la F.F.E.M. qui a succédé à Jörg WYDER du Groupement suisse pour les populations de montagne. Les positions du Conseil de l'Europe attirent régulièrement l'attention sur la nécessité d'une prise en compte spécifique des régions de montagne. La déclaration de la Conférence Européenne des régions de Montagne, branche spécifique du Conseil de l'Europe, réitérait solennellement cette nécessité en 1988.

Les Institutions Européennes se sont quant à elles mobilisées plus tardivement. Le Parlement européen constitue au mois d'Avril 1987, à l'initiative de M. Carlo Alberto GRAZIANI, un intergroupe Montagne qui rassemble une cinquantaine de parlementaires de tous les groupes politiques et de presque tous les pays membres.

L'intergroupe se propose :

*"...de favoriser l'émergence, au sein de la communauté Européenne, d'une politique de la montagne qui soit une politique intégrée, conjuguant les impératifs de la protection de l'environnement et un développement adéquat en faveur des populations".*

Une série d'auditions et de consultations de responsables nationaux, régionaux et locaux, d'élus, d'organisations professionnelles dans les domaines du tourisme de la culture, de l'environnement, ont été organisés. L'intergroupe entend dénoncer les limites d'une politique communautaire fondée exclusivement sur l'octroi d'indemnités compensatrices à l'agriculture et proposait des solutions plus globales privilégiant tous les aspects de la vie économique et sociale en montagne. Un rapport, fait au nom de la commission de la politique régionale et de l'Aménagement du Territoire sur les régions de Montagne du Parlement Européen, présenté par M. MUSSO, fut publié. Une résolution sur les régions de montagne propose la mise en œuvre d'une approche de développement intégré des problèmes de la montagne afin d'encourager les populations qui y résident à y rester et de nouveaux résidents à s'y installer. Un certain nombre de recommandations étaient faites sur l'affectation des aides, la prise en compte des difficultés des PME, la mise en place d'une politique forestière, l'adoption de mesures renforcées pour l'agriculture de montagne, l'application des aides du FEDER notamment aux régions frontalières, et enfin la modification de la définition des zones de montagne défavorisées afin que de nouvelles régions telles que l'Irlande ou l'Ecosse se voient attribuer le statut de zone de montagne.

En 1988, la section "Développement Régional du Conseil Economique et Social Européen" publie un rapport d'information sur "Une politique pour les zones de montagne". Ce rapport présenté par M. AMATO dresse un bilan des politiques de la montagne dans les différents pays européens et fait un certain nombre de propositions.

L'idée d'une politique globale pour le développement de la montagne était largement partagée par différents participants du groupe de travail de l'EUROMONTANA, mais les motions adoptées année après année étaient relativement de faible effet sur les politiques adoptées par les différents pays. Cette question fut encore plus flagrante lorsque la réforme de la Politique Agricole Commune fut annoncée et qu'un certain nombre de revendications concernant une politique pour la montagne européenne risquaient de ne pas être prises en compte au niveau de la Commission Européenne.



Conscient de la nécessité d'agir concrètement et rapidement en faveur d'une politique pour la montagne en Europe, quatre organisations dont la FFEM se sont décidées à fonder la FEDERATION EUROPEENNE DES POPULATIONS DE MONTAGNE (FEPM) que je co-préside avec mon ami Jörg Wyder.

Les buts de la FEPM sont multiples. Il s'agit de :

- informer mieux et plus rapidement les membres de la FEPM et les régions de montagne,
- cerner les besoins communs des zones de montagne,
- élaborer un catalogue des mesures concrètes à l'intention de la Commission, du Conseil et des parlementaires européens, nationaux et régionaux,
- apporter un soutien aux régions de montagne dans leurs négociations avec la Commission Européenne,
- favoriser l'échange d'expériences et de spécialistes en économie de montagne.



# LE COMBAT DES AGRICULTEURS DE MONTAGNE

**Robert DUCLOS**

Président du Groupe Montagne de l'A.P.C.A.  
Président d'EUROMONTANA

La France s'est dotée d'une politique "montagne" après beaucoup d'autres pays européens. Les rapports émanant de l'administration ou d'association spécialisées réclamant cette politique n'avaient pourtant pas manqué avant 1970.

Il aura fallu attendre la vigoureuse mobilisation des paysans montagnards pour que l'opinion publique prenne conscience de la dégradation de la situation et pour que le gouvernement français jette les bases d'une véritable politique de la montagne.

Chargé, en 1969, par Michel DEBATISSE, de créer un groupe "Montagne" à la FNSEA pour faire des propositions concrètes aux pouvoirs publics, je me suis retrouvé l'animateur de cette mobilisation.

Je voudrais donc, en hommage à Louis GUIMET, relater à grands traits les principales étapes de cette passionnante et décisive action syndicale.

Il faisait partie avec Paul RAMBEAUD du petit groupe informel que j'avais constitué pour me conseiller dans l'œuvre à entreprendre. Autour d'eux : un responsable professionnel par Massif Montagneux : Gilbert LALEVEE pour les Vosges, HUGONNET pour le Jura, Maxime VIALET pour les Alpes, AMBURU pour les Pyrénées, etc.

Très vite un état des lieux nous a permis de mesurer le retard de la France par rapport à ses pays voisins. Nous avons pu mettre en évidence le fait que l'agriculture de montagne passait à côté de toutes les aides publiques (soutien des marchés, aides à la modernisation, politique des structures, etc.). Il fut facile de démontrer l'accélération de la dégradation, le creusement des écarts de revenu avec les autres régions dans cette période d'explosion de la production sous l'impulsion de la politique agricole commune.

Les lois d'orientation de 60 et 62 avaient bien prévu la possibilité d'une politique en faveur de la montagne puisque certaines communes avaient été classées "montagne" dans l'indifférence générale, aucun avantage n'y étant attaché. Il aura fallu attendre 1967 pour que ces communes soient classées zone de "rénovation rurale" et mises sous la houlette de l'excellent commissaire Paul RAMBEAUD qui fit très vite une multitude de propositions au gouvernement et qui fut pour nous un "complice" apprécié.

Cet état des lieux ne nous permettant pas d'ordonner et de mettre des priorités dans les revendications émises, nous avons décidé d'aller soumettre l'état de nos réflexions aux agriculteurs des différents massifs.

Cette première tournée des départements de montagne fut très éclairante pour nous, nous montrant l'extrême diversité des situations, mais aussi très déprimante, nous faisant prendre conscience de l'étendue du désastre. Partout une accélération de l'exode, un vieillissement de la population agricole, des revenus en chute libre et surtout un profond découragement des agriculteurs se sentant abandonnés.

La société n'avait plus besoin de leurs productions, leurs systèmes d'exploitation ne correspondaient plus au modèle productiviste prôné à l'époque. On lisait "Une France sans paysans..." !

Notre initiative fut accueillie avec beaucoup de réserve et de scepticisme : trop tard ! personne ne s'intéresse à nous...! ne perdez pas votre temps !

De cette morosité nous avons néanmoins pu retirer quelques suggestions intéressantes et surtout découvrir des responsables motivés qui ont constitué un groupe de montagne dynamique.

L'année 1970 fut mise à profit par cette équipe pour établir un véritable cahier de revendications et définir les grandes axes de ce que pourrait être une politique de la montagne.

Les Membres du groupe montagne testaient dans leur département le bien-fondé de nos demandes auprès des agriculteurs. Des réunions de réflexion s'organisaient un peu partout dans nos montagnes. Bref, on sentait "prendre la mayonnaise".

Et quand en 1971, nous avons fait, avec Pierre REMY (l'administratif de la FNSEA chargé du dossier) notre deuxième tournée des massifs, il y avait la foule dans nos réunions, les revendications fusaient, l'impatience grandissait, nous étions accusés d'immobilisme, etc. Bref, "la base" réclamait enfin une politique montagne. C'était une condition nécessaire mais pas suffisante pour gagner la partie.

Restaient à convaincre, l'opinion publique et le pouvoir en place, de la nécessité de cette politique.

C'est à ce moment que la conjugaison des efforts des différents "complices" fut la plus utile : ceux des agents de l'administration que j'ai déjà cités, ceux de certains parlementaires, ceux surtout de Lucien BIZET qui avec sa légendaire force de persuasion et son éloquence fit adopter au Conseil Economique et Social un rapport reprenant nos propositions et surtout ébranla l'opinion dans son fameux face à face avec Sico MANSHOLT.

Ajoutons à cela la terrible avalanche de Val d'Isère avec son rapport d'experts prouvant que l'absence de pâturage l'été précédent était l'origine de la catastrophe. Ajoutons aussi le développement rapide des incendies dans le Sud de la France suite au départ des paysans et des moutons.

Il nous était maintenant facile, nous appuyant sur ces événements d'actualité, de faire une campagne d'opinion laissant présager les pires catastrophes pour le pays, si on laissait la montagne se vider de ses hommes et de ses animaux.

Quelques grands journaux nous ayant apporté leur appui, l'opinion était sensibilisé en ce début 1972. Restait à convaincre le gouvernement. Il fallait trouver un déclic, un électrochoc. C'est ainsi que l'idée d'un Congrès des agriculteurs de Montagne pris corps et que les 6 et 7 octobre 1972, 1200 paysans montagnards se retrouvaient dans une ambiance survoltée, empilés dans l'immense amphithéâtre de la faculté de lettres de Clermont-Ferrand. Valéry GISCARD D'ESTAING, Ministre des Finances, et Jacques CHIRAC, Ministre de l'Agriculture, étaient à la tribune pour entendre leurs revendications.

Les demandes étaient précises, l'argumentation étudiée. C'était une politique globale et cohérente pour la montagne qui était exigée par une salle en délire. Jacques CHIRAC ne s'y est pas trompé. Il a promis de faire sien cette politique et après un intense travail de mise au point avec ses services, il faisait adopter à la Conférence Annuelle de 1973 plus de 80% des mesures réclamées à Clermont-Ferrand. L'essentiel, nécessaire au maintien de l'agriculture, activité de base de la montagne, figurait ces mesures :

- **le principe de la compensation des handicaps** avec une ISM s'appliquant à tout le cheptel de la montagne française plus une prime de ramassage de lait,
- **des aides pour favoriser la modernisation des exploitations de montagne :**
  - création de la première DJA,
  - subventions aux bâtiments d'élevage,
  - aides à la mécanisation,
  - prêts de modernisation à taux super bonifiés,

• **des mesures visant à favoriser l'aménagement foncier :**

- aides à la création d'AFP
- OGAF,
- conditions spéciales d'intervention des SAFER.

Ces décisions, au-delà de leur impact financier, eurent un effet psychologique considérable auprès des jeunes agriculteurs de montagne qui retrouvaient foi en l'avenir du fait que la société reconnaissait officiellement leur utilité économique et social.

Cette politique monta rapidement en puissance pendant le reste des années 70 :

- reprise par le C.E.E. avec la directive 268 d'Avril 75,
- Plan Massif Central,
- Elaboration de schémas de Massifs avec création du FIDAR et des commissariats de Massifs,
- Discours de Vallouise,
- Affinement des textes avec le groupe Jacques BLANC,
- Politique des zones sèches.

Elle connut son apogée avec l'action des parlementaires au début des années 80. Le rapport BESSON et la loi MONTAGNE de Janvier 1985.

Paradoxalement, on assiste depuis cette formidable avancée à une lente dégradation de notre politique montagne :

- retards dans l'application de la loi,
- mauvais fonctionnement des institutions mises en place (Comités de Massifs, Conseil national de la montagne),
- non réévaluation ou disparition des aides à l'agriculture sur des crédits FIAM ou FIDAR, et surtout durcissement des débats au sein des organisations agricoles et avec les Pouvoirs Publics qui rendent de plus en plus difficiles les arbitrages en faveur de la montagne.

Plus grave encore : tendance à fondre la montagne dans une vaste politique rurale et oubli complet dans la réforme de la PAC avec pour conséquence de sérieuses pénalisations financières et des risques de délocalisation des productions.

Pourtant, dans le même temps, on assiste à la revanche des systèmes d'exploitation montagnards à base d'espace et de produits de qualité. On reconnaît le rôle irremplaçable joué par l'agriculture dans la protection de l'environnement.

Nos concitoyens, à la recherche de leurs racines, deviennent des adeptes d'un tourisme à la ferme, à forte connotation culturelle.

Les agriculteurs de montagne souhaitent renforcer les liens de partenariat avec les autres secteurs économiques ou sociaux engagés avec eux dans des actions de développement local. Ils sont donc très présents au sein de la FFEM qui se structure au niveau européen. Ils suivent avec attention les efforts de l'ANEM qui fait la même démarche.

Le COPA vient de décider la création d'un groupe "Montagne" qui devra travailler en étroite liaison avec "EUROMONTANA". On voit poindre enfin un véritable lobby montagne en Europe qui avec l'arrivée des pays d'Europe Centrale devrait permettre une nouvelle avancée.

Les organisations agricoles françaises, quant à elles, soutiennent les réflexions de leur inter-groupe montagne qui propose un nouveau pacte entre les agriculteurs de montagne et la société, prenant en compte les nouvelles données de ce monde en mutation et les nouvelles attentes de leurs concitoyens.

Espérons qu'une fois encore, l'agriculture de montagne sera en mesure de jouer son rôle de laboratoire d'idées pour aider les agriculteurs à trouver les voies de leurs nouveaux rapports avec la société du troisième millénaire.





Des outils pour la montagne



# L'OBSERVATOIRE MONTAGNE

## Origine

Créé en 1981 à l'initiative de l'Institut National d'Etudes Rurales Montagnardes, avec l'appui du Ministère de l'Agriculture et de la DATAR, l'Observatoire Montagne avait pour mission l'assistance à la politique de la montagne.

Cette mission s'est développée avec l'intégration de l'INERM au CTGREF, puis au CEMAGREF. A partir de 1985, un renforcement des moyens de l'Observatoire a été proposé dans la perspective de satisfaire aux orientations de la Loi Montagne.

## Objectifs actuels

L'Observatoire revendique un apport méthodologique et technique auprès de décideurs, de gestionnaires et de chercheurs dans le domaine du développement et de l'aménagement en montagne.

Il élabore des méthodes et des outils d'aide à la réflexion, à l'analyse, au diagnostic, à la définition d'orientation, à l'établissement de programmes d'action, à leur contrôle, à leur évaluation.

## Domaines d'investigations

Les activités de l'Observatoire s'étendent dans les secteurs socio-économiques et environnementaux liés à l'aménagement rural.

Les informations utilisées couvrent tout le champ géographique de la zone de montagne, et permettent de travailler à des échelles variées (communales et infra-communales). Des travaux transfrontaliers sur l'arc alpin ouvrent le domaine d'étude vers la montagne européenne.

## Démarche

L'approche méthodologique de l'Observatoire repose sur une démarche itérative de type recherche-action entre les utilisateurs d'informations statistiques et les acteurs de développement. L'Observatoire ne crée pas et ne délivre pas d'informations brutes. Sa réflexion s'appuie essentiellement sur des outils de traitement des grands fichiers statistiques mis à disposition par les organismes créateurs.

Parmi les fichiers les plus utilisés au travers de bases de données statistiques et géographiques, on peut citer :

### Fichiers socio-économiques :

- Recensements généraux de la population.
- Recensements généraux de l'agriculture.
- Fichiers de l'emploi (UNEDIC, ANPE).
- Fichiers des métiers et du commerce (RIM, SIRENE).
- Inventaires communaux.
- Fichiers de l'habitat (taxe d'habitation, POS).
- Fichiers de l'Indemnité Spéciale Montagne.
- Fichiers du cadastre.

### Fichiers environnementaux (sur une partie de la montagne pour certains) :

- Fichiers de zones sensibles ou réglementées (parcs, réserves, ZNIEFF...).
- Fichiers forestiers (IFN, ONF).
- Fichiers de présence d'espèces animales ou végétales.
- Fichiers topographiques (altitude, pente...)

## Produits

Les travaux de recherche de l'Observatoire reposent le plus souvent sur des appuis apportés dans le cadre de différentes formes de procédure de développement et d'aménagement et peuvent prendre une variété de formes :

### Traitements informatiques

- Tableaux, graphiques et cartes.
- Exploitations statistiques, analyse de données.
- Modules de simulations (espace, démographie-emploi, habitat, tourisme...).

### Valorisations spécifiques

- Valorisations thématiques ou globales, commentant les produits informatiques.
- Appuis techniques personnalisés (méthodes d'analyse territoriale, programmes d'orientation et réflexion prospective).

### Diffusion de savoir-faire

- Aide à la mise en place d'observatoires spécialisés ou déconcentrés.
- Méthodes et outils développés à l'Observatoire et accompagnement pour les applications.

**Jean-Jacques COLLICARD**  
Responsable de l'Observatoire

# L'OBSERVATOIRE DES POLITIQUES DE LA MONTAGNE

## Origine

L'Observatoire des Politiques de la Montagne (OPM) a été créé en 1991 par la Division Etudes Rurales Montagnardes, le Groupement de Grenoble et le Département Montagne du CEMAGREF, alors qu'un nombre grandissant d'acteurs publics, sujets à l'évolution générale des politiques, et ignorant assez largement leurs actions respectives, posaient la question de l'efficacité, voire de la pertinence de leurs interventions en montagne. Deux missions ont été confiées à l'OPM : répondre à une demande croissante d'information dans le champ d'instigation ainsi défini, et contribuer au renouvellement des méthodes attachées à la prise de décision. Il dépend du Département Territoires du CEMAGREF créé en 1994.

## Objectifs actuels

Aujourd'hui, l'OPM prend tout particulièrement en compte les conséquences de l'ouverture européenne et la montée en puissance de logiques nouvelles s'imposant aux différentes politiques publiques traditionnelles. Ces options le conduisent à répondre à une demande de requalification politique du Système Montagne, et à élaborer une contribution méthodologique spécifique, adaptée à l'évolution de la formation de la décision dans les limites de ce champ de préoccupations .

## Domaines d'investigations

L'OPM développe sa compétence dans le domaine des politiques spécifiques de la montagne et des dispositifs adoptés au profit de ces régions par d'autres politiques. Il privilégie l'analyse de la relation des champs ainsi définis avec des champs thématiques précis de l'action publique : aménagement du territoire, environnement, initiatives relevant de la logique de développement durable... Ses échelles d'analyse sont directement dépendantes des niveaux majeurs de décision : niveau européen, national, infra (Régions, Länder, Cantons ...) et transfrontalier.

## Démarche

La mission de l'Observatoire des Politiques est une mission de nature scientifique, à finalité de recherche appliquée. Elle associe deux types de fonctions :

- **fonction d'aide à la décision** auprès des partenaires de la question montagnarde relevant : de structures politico-administratives de différents niveaux, d'organisations internationales et transfrontalières (Conseil de l'Europe, Communautés de travail, Groupes transfrontaliers...), de groupes professionnels et d'associations représentatifs des intérêts de la montagne, d'organismes scientifiques développant des démarches parentes de celles de l'OPM, etc.

- **fonction scientifique** développée dans deux domaines : celui de la *constitution d'une base d'information* relative aux particularités montagnardes à l'échelle des politiques des pays concernés en matière d'objectifs, d'actions, de moyens techniques, législatifs et budgétaires, et celui de la *mobilisation voire de la mise en œuvre de méthodes spécifiques* pour le suivi et l'évaluation (ex-ante, concomitante ou ex-post) des orientations et des mesures associées à ces politiques.

## Produits

Etudes et recherches,

Expertises,

**Création d'outils spécifiques :**

- Fichier JEF (Juridical European File): répertoire de textes politiques et juridiques fondateurs des politiques montagne à l'échelle européenne dont communauté.
- Fichier FDMM (Fichier français Des Mesures Montagnardes) : répertoire de textes juridiques portant sur quelques thèmes centraux de la politique montagne française.

**Formations**

*Localisation des résultats acquis concernant la question montagnarde :*

- *Politiques de l'UE*
- *Pays de l'UE : Allemagne, France, Espagne, Grèce, Italie, Royaume Uni, Portugal...*
- *Pays Hors UE : Autriche, Suisse, Roumanie, Norvège...*

**Joseffe BARRUET**  
Responsable de l'Observatoire

# LA CONCEPTION D'UN SYSTEME D'OBSERVATION DES ALPES

## **Origine**

La Convention Alpine a été signée en 1991 par les pays alpins et la Communauté Européenne. Elle vise à promouvoir la protection et le développement de l'arc alpin. Elle met notamment l'accent sur la coordination transfrontalière de l'observation et de la recherche alpines. Dans ce but, le CEMAGREF et l'Institut de Géographie Alpine, au sein du Pôle Européen Universitaire et Scientifique de Grenoble, ont conduit avec des experts des divers pays alpins une étude de faisabilité d'un système d'observation adapté aux objectifs de cette convention.

Cette étude s'est achevée fin 1994.

## **Objectifs actuels**

Le système proposé vise à intégrer les principaux produits fournis par les systèmes d'observation nationaux ou communautaires existants. Il s'agit d'évaluer les réponses possibles aux besoins d'observation s'exprimant dans le cadre de la Convention, et de proposer au besoin de nouveaux thèmes d'observation ou de recherche.

## **Domaines d'investigations**

Le champ thématique du système envisagé est extrêmement large, puisqu'il recouvre les divers milieux alpins, les activités économiques et l'aménagement du territoire. Pour répondre aux objectifs du système, huit projets ont été identifiés, allant de la documentation-recherche à l'établissement d'outils d'appui au système envisagé (cartographie, catalogues de sources de données, thesaurus).

## Démarche

L'étude de faisabilité s'est attachée en particulier à deux aspects. D'une part, la conception d'indicateurs de cadrage, environnementaux ou socio-économiques, susceptibles d'être établis de manière harmonisée sur l'ensemble de l'arc alpin. D'autre part, la liaison entre observation et recherche, au travers d'un repérage des organismes participant à l'observation scientifique de l'arc alpin.

Les huit projets retenus devront déboucher sur un premier programme d'application au cours des prochaines années. Mais il est clair que l'établissement du système proposé ne pourra être que progressif ; il devra être mené d'un commun accord entre les pays alpins. A terme, le système pourrait s'intégrer à celui de l'Agence Européenne de l'Environnement.

## Produits attendus

Les produits attendus du futur Système d'Observation des Alpes sont de plusieurs types :

- **données d'observation harmonisées**, en commençant par des indicateurs de cadrage et en concevant des indicateurs plus ciblés, destinés à suivre les actions prévues dans les protocoles de la Convention,
- **outils d'appui à l'établissement d'une information étendue à tout l'arc alpin** : fonds de cartes numérisés, catalogues de sources de données (méta-bases de données), thesaurus multilingues, éventuellement systèmes documentaires concernant la recherche,
- **rapports** : un premier rapport sur l'état de l'environnement des Alpes, des rapports sur la recherche alpine et éventuellement des rapports thématiques.

**Vincent BRIQUEL**  
Chargé de Mission  
CONVENTION ALPINE



Documents annexes



## LOUIS GUIMET

### Sélection de publications

- GUIMET L., 1962 - *Abondance et tarentaise : deux races différentes mais des problèmes communs*. Bulletin de la FFEM, n° 12, 1961-1962, 391-404.
- GUIMET L., 1963 - La Tarentaise, race de montagne, son intérêt, ses problèmes, ses perspectives, *Bulletin de liaison de la race bovine de Tarentaise*, 11 p.
- GUIMET L., DUMANT J., ROGERY CH., 1963 - Pour une meilleure coordination en matière d'élevage bovin, *Bulletin de la Fédération Française d'Economie Montagnarde*, n° 13, 1962-1963, 275-296.
- GUIMET L., 1963 - Note sur l'Alpe de Valbonnais, *Bulletin de la Fédération Française d'Economie Montagnarde*, n° 13, 1962-1963, 677-682.
- GUIMET L., 1964 - *Session de mensuration et pointage d'animaux*, La Motte-Servolex, Grenoble, INERM, 15 p.
- GUIMET L., GIROUD H., BERNE X., BARRUET J., 1965 - *Le cheptel bovin de la zone montagnarde française*, Grenoble, INERM, Etude 21, deux tomes, 85 et 70 p.
- GUIMET L., 1965 - Pour un aménagement rationnel du secteur pastoral, *Bulletin de la Fédération Française d'Economie Montagnarde*, n° 15, 1964-1965, 125-128.
- GUIMET L., 1965 - Production et commercialisation des produits laitiers et de la viande aux Etats-Unis, *Bulletin Technique d'Information des Ingénieurs des Services Agricoles*, n° 203, octobre 1965, p. 847.
- GUIMET L., 1966 - Les productions animales en région de montagne : structures, atouts et handicaps, *Cahiers du CENECA*, n° 10, Colloque à Chambéry, 15 septembre 1966, 13-19.
- GUIMET L., 1966 - Caractéristiques de l'élevage en montagne, *Cahiers du CENECA*, n°10, 13-23.
- GUIMET L., GIROUD H., BARRUET J., 1967 - *Quelques considérations sur les foins de montagne*, Grenoble, INERM, Etude 32, 40 p.
- GUIMET L., GIROUD H., 1967 - *Contrôle laitier et organisation de l'élevage laitier en Suisse*, Grenoble, INERM, Etude 33, 10 p.
- GUIMET L., 1967 - Quelques aspects des problèmes de la production animale dans les exploitations de montagne en France, *Der Tierzüchter*, n° spécial.
- GUIMET L., GUET C., GIROUD H., PEPIN M., BONNET P., 1968 - *Elevage en montagne. Références bibliographiques*, Grenoble, CERAFER.INERM, Etude 37, 60 p.
- GUIMET L., GIROUD H., GUET C., JARDIN D., PEPIN M., BORNARD A., 1969 - *Alimentation hivernale des vaches laitières en montagne*, Grenoble, CERAFER.INERM, Etude 44, 80 p.
- GUIMET L., 1969 - *Economie alpestre et politique agricole en France*, Grenoble, CERAFER.INERM, 11 p.
- GUIMET L., GIROUD H., GUET C., BORNARD A., PEPIN M., ANSEL JC., 1970 *Premières observations sur l'utilisation de fourrage déshydraté en zone de gruyère*, Grenoble, CERAFER.INERM, Etude 47, 80 p.
- GUIMET L., 1970 - *Elevage et économie montagnarde en URSS-ARMENIE*, Grenoble, CERAFER.INERM, 70 p.
- GUIMET L., 1970 - Les olympiades 1969 de la race abondance, *Revue de l'Elevage*, n° 3, mars 1970, 33-40.
- GUIMET L., 1973 - *Bref aperçu sur la zone de montagne, et la politique agricole dans cette zone*, Grenoble, CERAFER.INERM, 10 p.
- GUIMET L., GIROUD H., ANSEL JC., 1972 - *Considération sur l'organisation éco-nomique de l'élevage montagnard*, Grenoble, CERAFER.INERM, Etude 58, 170 p.

- GUIMET L., 1974 - *Elevage et aménagement rural à St Pierre et Miquelon*, Grenoble, CERAFER.INERM, Deux fascicules, 27 et 13 p.
- GUIMET L., GIROUD H., 1976 - La Zone de montagne française, aspects statistiques et rappel de quelques problèmes, *Bulletin Technique d'Information du Ministère de l'Agriculture*, n° 314-315, 627-635.
- GUIMET L., 1978 - *Autriche*, Grenoble, CERAFER.INERM, Rap. de mission, 50 p.
- GUIMET L., 1978 - *Réflexions sur les problèmes de recherche en montagne*, Grenoble, CTGREF.INERM, 10 p.
- MARTIN N., GUIMET L., 1978 - Quelques aspects de l'économie montagnarde écossaise, *Bulletin Technique d'Information du Ministère de l'Agriculture*, n° 326, 51-67.
- GUIMET L., GIROUD H., P. LACHENAL, P., MARTIN N., 1978 - *Guide des AFP*, Grenoble, CTGREF.INERM, Société d'Economie Alpestre, multipagination.
- GUIMET L., GIROUD H., 1978 - *Les Associations Foncières Pastorales. Premier bilan*, Grenoble, CTGREF.INERM, 10 p. et annexes.
- GUIMET L., GIROUD H., 1979 - La production agricole montagnarde : un secteur économique méconnu. 15<sup>ème</sup> journée d'étude de la CEA, 22 au 24 mai 1979, Prat de Mollo France.
- GUIMET L., 1979 - *Brève présentation des Alpes*, Production animale. Versailles, INRA, 10<sup>ème</sup> Journées du Grenier de Theix, Utilisation par les ruminants des pâturages d'altitude et parcours méditerranéens, juin 1978, 157-161.
- GUIMET L., 1979 - Réflexion sur l'environnement des études d'impact, *Bull. de l'AAGREF*, 4 -8.
- GUIMET L., 1979 - *Politique d'aménagement et de protection de la montagne*, Communication au Conseil des Ministres du 29 août 1979, 16 p.
- GUIMET L., 1979 - *Forêt et aménagement du territoire*, Grenoble, CTGREF.INERM, 4 p.
- GUIMET L., 1980 - L'agriculture de montagne : perspectives et réalités., *Bulletin de Académie d'Agriculture de France*, Rapport 1980, 554-564.
- GUIMET L., 1981 - *Réflexions sur la recherche au CEMAGREF*, Grenoble, CEMAGREF.INERM, 10 p.
- GUIMET L., 1981 - *L'économie pastorale en montagne*, Paris, Assises de l'environnement, CEMAGREF.INERM, 4 p.
- GUIMET L., 1982 - *Ecosystèmes montagnards et pastoralisme*, Grenoble, CEMAGREF.INERM, 2 p.
- GUIMET L., 1983 - Le Département Montagne-Zones défavorisées du CEMAGREF, *Bulletin d'Information du CEMAGREF*, n° 306, 37-43.
- GUIMET L., 1985 - La montagne : dimensions, problèmes, évolutions, *Bulletin Technique d'Information du Ministère de l'Agriculture*, n° 399-401, pp. 201-209.
- GUIMET L., nd - *Aspects particuliers de l'aménagement de la montagne*, CTGREF.INERM, 12 p.
- GUIMET L., nd - *Les I.G.R.E.F. et l'aménagement rural*. 2 p.

## SIGLES et abréviations

AEM	Association Européenne des Elus de Montagne
AFP	Association Foncière Pastorale
AFRAT	Association pour la Formation des Ruraux aux Activités du Tourisme
ANEM	Association Nationale des Elus de la Montagne
ANENA	Association Nationale pour l'Etude de la Neige et des Avalanches
ANPE	Agence National pour l'Emploi
AOC	Appellation d'Origine Contrôlée
AOP	Appellation Origine Protégée
APCA	Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture
BER	Bureau d'Etudes Régionales (Suisse)
CE	Conseil d'Etat
CEA	Confédération Européenne de l'Agriculture
CEE	Communauté Economique Européenne
CEMAGREF	Centre National du Machinisme Agricole, du Génie Rural, des Eaux et des Forêts
CEPE	Centre d'Etudes Phyto-sociologiques et Ecologiques
CERAFER	Centre national d'Etudes techniques et de Recherches technologiques pour l'Agriculture, les Forêts et l'Equipement Rural.
CERME	Centre d'Etudes rurales, montagnardes et de l'environnement (Suisse)
CES	Conseil Economique et Social
CETA	Centre d'Etudes Techniques Agricole
CIAT	Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire
CL	Contrôle Laitier
CNRS	Centre National de Recherche Scientifique
COPA	Cercle européen des Organisations Professionnelles Agricoles
CTGREF	Centre Technique du Génie Rural, des Eaux et des Forêts
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DDAF	Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DDE	Direction Départementale de l'Equipement
DERF	Direction de l'Espace Rural et de la Forêt
DFCI	Défense des Forêts Contre les Incendies
DGRST	Délégation à la Recherche Scientifique et Technologique
DJA	Dotation aux Jeunes Agriculteurs
DNP	Direction de la Nature et des Paysages
DSA	Direction des Services Agricoles
EDF	Electricité de la France
ENGREF	Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et des Forêts
EPFZ	Ecole Polytechnique Fédérale de Zurich (Suisse)
EPST	Etablissement Public à caractère Scientifique et Technologique
ESR	Economie et Sociologie Rurale
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et Agriculture
FEDER	Fonds Européen de Développement Régional
FFPM	Fédération Européenne des Populations de Montagne
FFEM	Fédération Française d'Economie Montagnarde
FFN	Fonds Forestier National

FIAM	Fonds d'Intervention pour l'Autodéveloppement en Montagne
FIAT	Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire
FIDAR	Fonds Interministériel de Développement et d'Aménagement Rural
FNSEA	Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles
GDS	Groupeement de Défense Sanitaire
GIE	Groupeement d'Intérêt Economique
GIS	Groupeement d'Intérêt Scientifique
GP	Groupeements Pastoraux
IA	Insémination Artificielle
ICM	Indemnité Contractuelle Montagne
IER	Institut d'Economie Rurale
IFN	Inventaire Forestier National
IGA	Institut de Géographie Alpine
IGN	Institut Géographique National
IGP	Indication Géographique Protégée
INERM.	Institut National d'Etudes Rurales Montagnardes
INRA	Institut National de la Recherche Agronomique
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
ISARA	Institut Supérieur d'Agriculture Rhône-Alpes
ISHM	Indemnité Spéciale Haute Montagne
ISM	Indemnité Spéciale Montagne
ITEB	Institut Technique de l'Elevage Bovin
LIM	Loi Fédérale en matière d'investissements dans les régions de Montagne (Suisse)
MAB	Man and Biosphere
OGAF	Opération Groupée d'Aménagement Foncier
ONF	Office National des Forêts
OPM	Observatoire des Politiques de la Montagne
PAC	Politique Agricole Commune
PAM	Professionnels Associés de la Montagne
PAR	Plan d'Aménagement Rural
PDD	Plan de Développement Durable
PIGED	Programmes Intégrés des Espaces en Déprise
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PMI	Petites et Moyennes Industries
PNB	Produit National Brut
PNR	Programme de Recherche National (Suisse)
POS	Plan d'Occupation des Sols
RBA	Race Blonde d'Aquitaine
RVL	Race de Villard de Lans
REGIO	Programme de recherche au niveau des régions (Suisse)
RGA	Recensement Général de l'Agriculture
RICA	Réseau d'Information Comptable Agricole
RIM	Répertoire Informatique des Métiers
RTM	Restauration des Terrains en Montagne
SAFER	Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural
SAM	Salon International de la Montagne
SARV	Section d'Application de la Recherche à la Vulgarisation
SAU	Surface Agricole Utilisable
SCEES	Service Central des Enquêtes et Etudes Statistiques
SEATM	Service d'Etudes d'Aménagement en Touristique en Montagne
SEI	Service d'Expérimentation et d'Information
SEREC	Association Suisse pour le Service aux Régions et Communes
SIG	Système d'Informations Géographiques
SIRENE	Système Informatique pour le Répertoire des Entreprises et des Etablissements.
SMIC	Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance
STH	Superficie Toujours en Herbe
SUAD	Service d'Utilité Agricole Départemental
UE	Union Européenne

UFR	Unité de Formation et de Recherche
UGB	Unité Gros Bétail
UNCEM	Union Nationale des Communes et Communautés de Montagne (Italie)
UNEDIC	Union Nationale pour l'Emploi, l'Industrie et le Commerce
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture
UPRA	Unité de Production de Race Améliorée
URA	Unité de Recherche Associée
UTN	Unités Touristiques Nouvelles
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté
ZM	Zone de Montagne
ZNIEFF	Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique













9 782853 624084

*Cemagref*

Cemagref Éditions

ISBN 2-85362-408-0 - Prix : 260 F TTC