

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 juin 1975.

PROPOSITION DE LOI

sur l'aménagement de l'espace montagnard.

PRÉSENTÉE

Par MM. Paul JARGOT, Fernand CHATELAIN, Léon DAVID,
Jacques EBERHARD et les membres du groupe communiste (1)
et apparenté (2),

Sénateurs.

(Renvoyée à la Commission des Affaires économiques et du Plan sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

(1) *Ce groupe est composé de :* MM. André Aubry, Serge Boucheny, Fernand Chatelain, Georges Cogniot, Léon David, Jacques Eberhard, Mme Hélène Edeline, MM. Gérard Ehlers, Roger Gaudon, Mme Marie-Thérèse Goutmann, MM. Raymond Guyot, Paul Jargot, Mme Catherine Lagatu, MM. Fernand Lefort, Léandre Létouquart, James Marson, Louis Namy, Guy Schmaus, Hector Viron.

(2) *Apparenté :* M. Marcel Gargar.

Régions d'économie montagnarde. — Aménagement du territoire - Elevage - S.A.F.E.R. - Crédit agricole.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Il est admis que la montagne fait partie du patrimoine biologique national.

Malheureusement cette constatation demeure sans portée et la fonction écologique et biologique de la montagne se trouve mise en cause dès lors que les hommes nécessaires au maintien des ressources naturelles, à l'entretien des sols et à la sauvegarde de l'environnement montagnard sont contraints de chercher ailleurs leurs moyens de subsistance.

La modification de la situation qui s'est créée ne relève pas de quelques mesures sectorielles ou ponctuelles. Il s'agit d'un choix politique.

Si l'on souhaite que la montagne reste un espace vivant à la disposition des hommes à la recherche de la nature, de l'air et du soleil, il faut maintenir une agriculture de montagne pouvant subsister et se développer ; mais il ne peut être question de limiter à ce seul but l'action des pouvoirs publics. Car finalement, pour qu'il y ait une agriculture de montagne il faut qu'il reste des agriculteurs qui puissent vivre du fruit de leur travail et non d'une sorte d'assistance, et cela dans un milieu ayant encore une vie sociale et culturelle.

Il s'agit donc de mettre en œuvre une politique globale d'aménagement de l'espace montagnard visant à un renouveau économique, condition première et nécessaire à l'arrêt d'un exode qui vide les zones de montagne de la présence des hommes et — fait particulièrement grave — des plus jeunes.

Ce ne peut être qu'une œuvre de longue haleine, qui requiert la mise en œuvre des moyens indispensables à la réalisation d'actions économiques, sociales et culturelles se complétant l'une l'autre.

On ne peut considérer la loi du 3 janvier 1972 comme constituant une base pour une réelle politique de la montagne. Il ne s'agit que de mesures sectorielles, d'ailleurs sans moyens financiers suffisants, ne concernant que la mise en valeur pastorale. Cette action au coup par coup, détachée des réalités économiques et sociologiques, ne pouvait apporter de solution efficace.

La réalité, c'est d'abord que depuis plus d'un siècle, les régions de montagne n'ont pas cessé de se vider de leur potentiel économique et humain.

Nous sommes parvenus maintenant, en nombre de zones, à un point où l'exode des hommes de la montagne a engendré l'atrophie économique et des déséquilibres démographiques peut-être déjà irréversibles. Le vieillissement de la population rurale montagnarde met en cause l'occupation de l'espace et la répartition de la population entre la ville et la campagne. Des vides se creusent accentuant le phénomène de dispersion de la population. Les centres urbains ne peuvent plus jouer leur rôle d'animation de la vie économique et sociale. Alors des zones de plus en plus importantes glissent vers la désertification.

Dans les régions de montagne, l'exode a des causes générales de même nature que dans les autres régions rurales, mais il a de surcroît ses causes particulières dont les principales sont les conditions de vie, de travail et de rémunération de la partie active de la population. Les plus jeunes n'acceptent plus ces conditions qui les maintiennent dans une époque révolue.

Le problème qui se pose est de conserver d'abord, puis d'essayer ensuite de rendre une vie économique, sociale et culturelle aux régions de montagne, ce qui suppose que les pouvoirs publics se préoccupent de tous les facteurs qui sont la condition du maintien de la présence et de l'activité humaines.

C'est l'objectif de notre proposition de loi. Elle énonce tout d'abord les principes généraux qui nous paraissent devoir constituer la base d'une politique de l'aménagement de l'espace montagnard. Nous pensons, en premier lieu, qu'il faut affirmer qu'il s'agit d'un problème national. En second lieu, l'action de l'homme est la condition de la sauvegarde du patrimoine biologique de l'espace montagnard et de son environnement. Or, cette action comporte une exigence : la garantie de conditions d'existence satisfaisant aux exigences actuelles.

Cet objectif implique la mise en œuvre des mesures nécessaires au maintien et à la rénovation des infrastructures indispensables à l'animation de la vie économique et des rapports sociaux de notre époque. C'est dire qu'une telle politique ne peut être réalisée que dans le cadre d'une politique générale d'aménagement du territoire.

Ces principes étant posés, la politique d'aménagement de l'espace montagnard doit revêtir un certain nombre de caractéristiques particulières. Il lui faut épouser les handicaps propres à chaque région, voire à la situation de chaque massif montagneux. Il nous a donc

paru que le plus efficace, comme le plus démocratique serait de confier aux assemblées régionales et départementales — après avis des collectivités locales — l'étude des actions à entreprendre et à proposer aux ministères intéressés. Ce sont ces assemblées, en contact avec les réalités, qui disposent des meilleurs moyens de connaissance du milieu et qui, par voie de conséquence, peuvent formuler les propositions les mieux adaptées à ce milieu dans les domaines concernés : économie, environnement, domaines socio-culturels notamment.

Le plan d'aménagement de l'espace montagnard serait établi par le Gouvernement, en concertation étroite avec les assemblées concernées, sur la base de ces propositions. Il porterait engagement de l'Etat quant à sa contribution à leur financement et à leur réalisation, cet engagement devant trouver chaque année sa concrétisation dans la loi de finances.

La mise en œuvre de ce plan d'aménagement de l'espace montagnard permettrait progressivement de remédier aux graves déficiences dont la population montagnarde endure les conséquences notamment par le développement des équipements collectifs dont le rôle est primordial pour pallier les handicaps de la montagne.

Le plan devrait également contribuer à la création de nombreux emplois, en particulier par le développement des aides à l'artisanat, à la petite et moyenne industrie, et aux réalisations scolaires, universitaires et médico-sociales. Il devrait, enfin, viser, par des moyens accrus aux collectivités locales, départementales et régionales, à soustraire au contrôle des promoteurs privés le développement du tourisme et des sports de neige en hiver, qui peuvent et doivent fournir des revenus supplémentaires à la population dans les zones de montagne qui se prêtent à leur développement, et jouer un rôle d'animation très appréciable dans les régions en altitude.

Les dispositions constitutionnelles s'opposent à ce que dans ces domaines, des propositions financières précises soient formulées. Mais nous pensons que, chaque année, les fascicules budgétaires de chaque Ministère intéressé devraient disposer d'un chapitre particulier portant ouverture des crédits nécessaires aux actions relevant de leur compétence.

L'utilisation de ces crédits devrait être confiée aux conseils régionaux concernés sur la base des plans d'aménagement élaboré et d'une concertation étroite entre les Ministères intéressés, les collectivités régionales, départementales et locales.

Notre proposition de loi prévoit également de rendre plus homogène la notion de zone de montagne, et sur cette nouvelle base, de procéder au classement des communes par massif montagneux.

Elle comprend enfin une série de mesures visant à améliorer les conditions de vie et de travail des agriculteurs des zones de montagne, l'indispensable apport au maintien des ressources naturelles, à l'entretien des sols et à la sauvegarde de l'environnement doit être reconnu et rémunéré comme tel, dans le cadre de contrats de service conclus avec les collectivités locales et les services publics.

D'autre part, des aides particulières, sous forme de primes d'encouragement, sont prévues en faveur des éleveurs.

Pour une pleine efficacité de ces mesures, notre proposition prévoit expressément la garantie d'un revenu minimum à tous les agriculteurs des zones de montagne.

Enfin, deux autres types de mesures nous paraissent devoir s'imposer. Il s'agit tout d'abord du problème foncier. A cet égard, il est nécessaire de donner aux SAFER — dont il conviendrait de démocratiser les structures — les moyens juridiques et financiers, afin qu'elles puissent jouer un rôle plus positif.

Celles-ci doivent, par exemple, pouvoir acquérir l'usufruit d'une exploitation. Elles doivent également pouvoir louer les terres qu'elles détiennent, afin de ne pas obliger les exploitants à acheter. Enfin, elles doivent pouvoir elles-mêmes prendre des terres libres à bail, pour les céder ensuite en location.

Par ailleurs, il faut naturellement favoriser le financement des équipements des exploitations et à l'aval, aider au développement des entreprises agro-alimentaires. Nous proposons donc la création, à cet effet, de prêts spéciaux du Crédit agricole mutuel, au taux de 1 %.

Telles sont, Mesdames et Messieurs, les raisons qui nous conduisent à vous proposer l'adoption de la présente proposition de loi.

* * *

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Les ressources naturelles de l'espace montagnard, notamment l'eau, l'air, le sol, l'environnement naturel, font partie du patrimoine national.

La responsabilité de l'entretien de ce patrimoine écologique et biologique incombe à l'Etat. L'action de celui-ci s'inscrit dans le cadre de la politique générale d'aménagement du territoire. Elle s'exerce, en liaison étroite avec les collectivités locales, départementales et régionales concernées. Elle vise notamment à assurer la permanence de la population humaine nécessaire au maintien des ressources naturelles, à l'entretien des sols et à la sauvegarde de l'environnement.

Art. 2.

Dans le délai d'un an, à compter de la promulgation de la présente loi, les conseils régionaux et les conseils généraux concernés devront, après avis des collectivités locales, mener à bien l'inventaire des actions à mener, notamment des infrastructures et équipements collectifs nécessaires. La programmation de leur financement et de leur réalisation constituera le plan d'aménagement de l'espace montagnard. La contribution de l'Etat à son exécution sera fixée, chaque année, par la loi de finances.

Art. 3.

La zone de montagne sera définie par décret, à partir des critères suivants : altitude, dénivellation, morcellement, ensoleillement, durée de l'enneigement, densité de la population, niveau de son revenu, état et importance des voies de communication, coût des transports.

Le classement des communes, sur cette base, sera effectué par massif montagneux, après avis des conseils municipaux, par le conseil général des départements concernés.

Art. 4.

La contribution des exploitants agricoles des zones de montagne au maintien des ressources naturelles, à l'entretien des sols et à la sauvegarde de l'environnement, donne lieu à rémunération de la part des collectivités intéressées et des services publics. A cet effet, des contrats de services seront conclus avec les exploitants agricoles concernés, à titre individuel ou collectif.

Art. 5.

Des primes d'encouragement à l'élevage et à la production des produits laitiers en zone de montagne, seront accordées par le FORMA.

Il est institué, au profit du FORMA, une taxe spéciale sur les bénéfices des sociétés non coopératives assurant la transformation et la commercialisation de la viande et des produits laitiers. Ses taux et modalités de recouvrement seront fixés par décret.

Art. 6.

Tout exploitant agricole d'une zone de montagne a droit à la garantie d'un revenu minimum, compte tenu de l'importance de son exploitation. Les taux et modalités d'obtention de ce revenu minimum sont fixés par décret.

Art. 7.

Dans les zones de montagne, les SAFER pourront, en sus des missions qui leur sont confiées par la loi du 5 août 1960 et les textes subséquents :

1. acquérir l'usufruit d'une exploitation;
2. donner à bail ou en location-vente les terres dont elles disposeront;
3. louer les terres ne trouvant pas d'acquéreur pour les recéder ensuite à bail.

Art. 8.

Les exploitants agricoles des zones de montagne bénéficient, pour le financement des investissements productifs individuels, collectifs, ou coopératifs, de prêts spéciaux du crédit agricole mutuel, au taux de 1 %. Les modalités d'attribution de ces prêts sont fixées par décret.

Art. 9.

Les dépenses résultant de l'application de la présente loi seront couvertes :

1. par une taxe spéciale sur les plus-values foncières réalisées dans les zones de montagne ;
2. par une taxe progressive sur les bénéfices des sociétés exerçant une activité lucrative liée au tourisme en zone de montagne.

Des décrets en Conseil d'Etat fixeront les taux et modalités de recouvrement et de répartition de ces taxes.

Art. 10.

Les décrets nécessaires à l'application de la présente loi seront publiés dans les six mois suivant sa promulgation.