



La politique de la montagne en France

Représentations, discours et montagne

Céline Broggio

DANS **HÉRODOTE 2002/4 N°107**, PAGES 147 À 158

ÉDITIONS **LA DÉCOUVERTE**

ISSN 0338-487X

ISBN 2707138886

DOI [10.3917/her.107.0147](https://doi.org/10.3917/her.107.0147)

Date de mise en ligne : 01/12/2005

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-herodote-2002-4-page-147?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

La politique de la montagne en France

Représentations, discours et montagne

Céline Broggio*

« La montagne colonisée ¹. »
« Je n'irai pas jusqu'à dire : montagnards
de tous les partis, unissez-vous ². »

La politique de la montagne d'après 1981, qui permet à la loi Montagne de voir le jour en 1985, est incontestablement originale. On a montré ailleurs ³ que, s'inscrivant en apparence dans la continuité d'une politique d'aménagement de la montagne déjà ancienne, elle marque en fait la première étape d'une rupture plus générale avec les procédures traditionnelles de l'aménagement du territoire et annonce les pratiques du développement territorial qui s'imposeront dans le courant des années quatre-vingt-dix.

La politique de la montagne laissera aussi, sans doute, dans les annales de l'aménagement le souvenir d'une loi qui explore et contribue à faire pénétrer, de manière novatrice, le principe de subsidiarité dans les institutions françaises. La loi Montagne ne va pas tout à fait jusqu'à dire qu'il existe un « peuple montagnard », mais presque... Les comités de massif ne sont pas vraiment des petits parlements de la montagne, mais ils s'en approchent... Cette originalité même

* Géographe, université Lyon-III.

1. B. COGNAT, *La Montagne colonisée*, Le Cerf, Paris, 1973.

2. R. DE CAUMONT, « Débat à l'Assemblée nationale sur la loi Montagne », *Journal officiel*, 8 juin 1984, p. 30-47.

3. Voir C. BROGGIO, « Montagne et développement territorial », *L'Information géographique*, n° 4, 1997, p. 160-174 ; *La Politique de la montagne en France, son enjeu pour l'aménagement du territoire (1981-1995)*, thèse, université Paris-VIII, 1999.

explique sa progressive marginalisation parmi les politiques territoriales, quelques années à peine après sa promulgation. Parce qu'elle institue la montagne comme un territoire légitime, et non comme un simple zonage d'aménagement, parce que loi nationale, et à ce titre longtemps mal perçue par les collectivités régionales bien que profondément liée au contexte de la régionalisation de 1982, la loi Montagne, rapidement, dérange le nouvel ordre des territoires qu'elle a pourtant, à sa manière, contribué à mettre en place.

Autre originalité de la loi Montagne, l'unanimité avec laquelle elle est votée par la représentation nationale, dans un contexte politique et social pourtant peu marqué par le consensus. Nous attribuons cette réussite à la force de la représentation de la montagne, profondément ancrée dans les esprits et fortement opératoire, permettant de rallier non seulement une opposition qui, en son temps, avait également produit un discours et conduit une politique de la montagne, mais aussi les partis de la majorité, qui n'approuvent pas nécessairement les postulats intellectuels sur lesquels elle repose, ni les nouvelles pratiques de l'aménagement qu'elle porte en germe, mais acceptent l'argument géographique de la singularité montagnarde.

Il reste cependant un paradoxe à élucider. Mise en œuvre par des élus et un gouvernement de gauche, la politique de la montagne s'applique à des régions qui demeurent, sur le plan électoral, fortement ancrées à droite. Comment donc la gauche pourra-t-elle expérimenter ses pratiques novatrices de développement territorial si le terrain ne lui est pas acquis ? Il faudrait « gauchir » la montagne... Le nouveau zonage des massifs va y contribuer. L'indemnité spéciale montagne⁴, en son temps, avait contribué à faire perdurer le réservoir électoral de la droite en montagne. La gauche des années quatre-vingt invente un nouveau zonage d'aménagement lui permettant de tester quelques éléments clés de la réforme territoriale qui s'annonce. Dans un cas comme dans l'autre, la politique de la montagne nous montre le rôle des représentations et celui de la géographie électorale comme clés d'interprétation de l'aménagement du territoire.

Nous aborderons, dans un premier temps, les représentations de la montagne pouvant expliquer le choix d'une loi sur ce thème au début des années quatre-vingt ; dans un second temps, nous verrons l'évolution des champs de forces politiques en montagne dans le courant des années soixante-dix (discours produits sur cet espace et luttes concrètes qui s'y déroulent) ; enfin, nous aborderons l'évolu-

4. Indemnité spéciale montagne, mise en place en 1973, devenue ensuite indemnité compensatoire du handicap naturel dans le cadre des dispositifs européens après 1975. Il ne s'agit pas ici de mettre en question le bien-fondé de cette politique qui a effectivement contribué à maintenir des exploitations en montagne, mais d'explorer ses relations avec la carte électorale – voir plus loin.

tion des positions électorales en montagne, sur la même période, pour tenter de rendre compte de l'émergence du nouveau zonage des massifs.

La montagne, objet de représentations politiques

Pourquoi le nouveau gouvernement de gauche de 1981 choisit-il d'intervenir en montagne et de définir, par la loi, cet espace comme une « entité géographique économique et sociale » dont « l'identité et les spécificités sont reconnues par la nation et prises en compte par l'État⁵... » ? Pourquoi n'avoir pas immédiatement choisi de mettre en chantier une politique de développement local, telle que celle mise en œuvre ensuite à partir de 1987-1988, souvent sous l'impulsion des mêmes élus que ceux qui avaient d'abord été les promoteurs de la loi Montagne⁶ ? Pourquoi le détour d'une loi « géographique » sur l'autodéveloppement en montagne ?

Notre hypothèse ici est que la loi Montagne a joué un rôle pour lever certains des blocages du dossier local au début des années quatre-vingt et fonder en légitimité une politique de développement local encore en gestation, qui ne recueillait pas, alors, l'assentiment de toutes les composantes de la nouvelle majorité. En d'autres termes, si la décennie quatre-vingt met en place le grand chantier de la régionalisation, elle ne parvient pas à enclencher fermement la réforme du local. La réussite mitigée des chartes intercommunales en 1982 le montre, tout comme, un peu plus tard, les longues et difficiles discussions préalables à l'adoption de la loi sur la réforme de l'administration territoriale (créant les communautés de communes), votée en 1992 seulement.

Si l'on suit cette hypothèse, la nouvelle politique de la montagne ne serait pas tant la manifestation d'une demande ou d'une attente locales qu'un élément de la réforme territoriale en cours permettant de faire progresser cette dernière jusqu'à l'échelon du local, en s'appuyant sur les représentations qu'inspire la montagne. Mobilisant un ensemble de représentations géographiques, d'autant plus opératoires qu'elles appartiennent à l'inconscient politique collectif, la loi Montagne a pu permettre de contourner les réticences et les préventions qu'un gouvernement de gauche ne pouvait manquer de susciter, auprès des associations d'élus notamment, sur ce dossier de la réforme du local.

Cette hypothèse a le mérite de rendre compte d'un certain nombre de paradoxes, difficilement explicables sans cela, qui caractérisent cette loi : l'unanimité manifestée à l'occasion de son vote parlementaire, le fait qu'elle n'ait été que peu

5. *Journal officiel*, 10 janvier 1985, p. 320.

6. Tel R. Souchon, maire d'Aurillac élu en 1977.

nomique et social des Communautés européennes en 1988¹⁰. On retrouve encore ce thème dans l'ouvrage de Christophe Devouassoux et Richard Labévière, *Duel aux sommets*, paru en 1992, qui comporte un chapitre également intitulé « Décoloniser la montagne¹¹ ». On voit bien, à travers ces exemples, que le modèle centre-périphérie rend largement compte, dans les années quatre-vingt, de l'approche de la politique de la montagne, qui s'inscrit ainsi largement dans les nouvelles théories sociologiques sur les mouvements sociaux localisés¹².

La politique de la montagne d'après 1981 peut ainsi être considérée comme l'une des plus intéressantes étapes du projet de la décentralisation, dans la mesure où elle est largement l'expression, à travers la notion d'autodéveloppement, de l'héritage intellectuel des années soixante-dix. Elle n'incarne pas seulement le projet d'une nouvelle forme de « gestion » des territoires (comme le fera, un peu plus tard, le développement local). Elle perpétue une forme d'affirmation « militante » du droit à la révolte des territoires contre les effets déstructurants des rapports centre-périphérie. Elle pose l'échelon des territoires locaux comme niveau privilégié d'identité sociale, de démocratie politique et de projet économique et annonce la philosophie des procédures inspirées du principe de subsidiarité, qui seront appliquées à la gestion des espaces, surtout ruraux, à partir de la fin des années quatre-vingt et généralisées au début des années quatre-vingt-dix.

Cet apport, encore en gestation, se démarque progressivement de l'approche marxiste et constitue le socle d'une nouvelle pensée de gauche, dont des partis comme le PSU sont, à ce moment, le laboratoire d'idées. La mise en œuvre de la politique de la montagne, dans son inspiration de 1981, en constitue sans doute l'une des expressions les plus fidèles.

10. Rapport d'information intitulé « Une politique pour les zones de montagne », rédigé par un parlementaire italien, Andréa Amato, pour le Conseil économique et social des Communautés européennes, en 1988. Ce rapport plaide, dans le contexte de la réforme des fonds structurels, pour la mise en œuvre, au niveau européen, d'une politique régionale spécifique aux espaces montagnards et appuie son argumentation sur l'utilisation de la thématique centre-périphérie.

11. Voir C. DEVOUSSOUX et R. LABÉVIÈRE, *Duel aux sommets*, Syros, Paris, 1992. L'ouvrage est préfacé par L. Besson, maire de Chambéry.

12. L'enjeu des débats de l'époque est la reconnaissance du fait que les conflits sociaux spatialisés constituent des formes singulières et relativement autonomes de l'action sociale, qui entretiennent un certain rapport avec la lutte des classes, mais ne se réduisent pas entièrement à elle. Un ouvrage tel que *Le Pays contre l'État*, d'Alain Touraine, par exemple, paru en 1981, qui étudie les luttes occitanes dans le Languedoc, cherche à établir en quoi un tel mouvement, à caractère régionaliste et localisé, constitue bien une forme du mouvement social. La problématique des classes sociospatiales, telle que formulée par A. Reynaud, ou la notion de « formation sociospatiale » explorée par Guy Di Méo apportent également un éclairage à cette réflexion.

Plusieurs luttes en montagne, au cours des années soixante-dix, alimentent le discours anticentralisation de la gauche et donnent à celui-ci l'occasion de gagner une légitimité au regard de cet espace, hautement symbolique, en y organisant une nouvelle forme de « résistance » : celle des espaces locaux contre la centralisation abusive de Paris. Tout un courant d'opposition à la politique gouvernementale d'aménagement du territoire s'illustre ainsi en montagne. Il fait de celle-ci le symbole du refus d'une intervention autoritaire et centralisée de l'État sur des espaces périphériques.

Les affaires du Larzac ou de la Vanoise, pour ne citer que celles-là, contribuent ainsi à la politisation du dossier Montagne, préalable à l'élaboration de la loi Montagne, quelques années plus tard. Ces affaires mobilisent un acteur désormais important dans le débat : l'opinion. Celle-ci va servir d'arbitre et faire du discours sur la montagne une expression d'un débat de société plus large¹³. Ces affaires ont aussi eu pour résultat, direct ou indirect, une progression, au cours de la décennie soixante-dix, des partis d'opposition de l'époque dans l'électorat montagnard.

Ces deux exemples touchent à deux aspects fondamentaux de la politique centralisée d'aménagement du territoire en général et de la montagne en particulier : l'armée (présente au premier chef, dans le cas du Larzac mais également dans le cas de la Vanoise) et le tourisme. L'un concerne la défense des agriculteurs contre les emprises arbitraires de l'État ; l'autre, celle du patrimoine naturel contre les intérêts particuliers des promoteurs touristiques. Fortement médiatisées, les deux affaires ont un retentissement dans l'opinion publique nationale qui déborde le seul cadre montagnard.

Commencée en 1971, peu après les événements de 1968, l'affaire du Larzac marque le début d'une prise de position de l'opposition sur le dossier montagnard ; elle prend fin le 3 juin 1981 avec l'arrêt définitif des projets d'extension du camp militaire sur le causse, prononcé par le président Mitterrand, suivant l'engagement pris en 1974 sur le Larzac même. L'annonce intervient parallèlement au lancement, par le nouveau pouvoir, de la commission parlementaire préparatoire à la loi Montagne de 1985, elle-même fondée sur la mise en avant du droit à l'autodéveloppement pour les collectivités montagnardes. Il n'est pas possible de ne pas voir la dimension matricielle que la lutte du Larzac entretient avec la politique de la montagne mise en chantier en 1981. Elle a donné à l'idée d'autogestion, symbolisée à l'époque par le conflit mené dans l'usine Lip de Besançon, la dimension territoriale dont l'autodéveloppement de la loi Montagne constituera ensuite l'expression parmi les politiques publiques.

13. On remarque en particulier que, dans les deux cas, l'Église s'est mobilisée au côté des opposants.

Dans ce contexte, la loi Montagne peut être comprise comme l'extension de cet exemple singulier à des espaces plus vastes. Cela explique donc que la nouvelle politique de la montagne, mise en chantier en 1981, ait pu apparaître, aux yeux des nouveaux dirigeants politiques, presque tous anciens militants ou sympathisants de la cause du Larzac, comme « naturelle » et légitime ; même si toutes les composantes de la gauche n'y ont pas vu tout de suite la possibilité d'une transition rapide vers des pratiques généralisées de développement local et de subsidiarité, auxquelles toutes n'adhéraient pas nécessairement.

L'affaire de la Vanoise, elle, représente l'exemple d'un conflit entre préoccupation de préservation de l'environnement, d'une part, et volonté de développement des stations, d'autre part. Dans un contexte où émerge politiquement le courant écologiste, le dossier prend rapidement une envergure qui dépasse le seul massif alpin pour atteindre le plus haut niveau de l'État, deux des protagonistes de l'affaire, J. Fontanet (MRP) et P. Dumas (UDR) étant ministre ou ancien ministre. L'Église a, entre-temps, rejoint le camp des défenseurs de la nature par la voix du cardinal Marty, archevêque de Paris. La CFDT, la CGT, le PSU, la Ligue de l'enseignement, l'Académie des sciences, la Ligue des droits de l'homme et de nombreuses autres organisations, parmi lesquelles, bien entendu, les organisations de protection de la nature, font de même, tandis que l'émission « La France défigurée » consacre, au début de l'année 1972, un de ses épisodes à ce thème, comparant la station des Ménuires à Sarcelles.

La montagne apparaît donc bien, au début des années soixante-dix, comme une question « politique », dont les enjeux se prolongent dans les discours politiques et sur le plan électoral.

La montagne, espace de discours politiques

Le point commun de tout discours sur la montagne, condition de son efficacité en tant que représentation, tient au fait que ce discours, constamment approprié et reproduit par le pouvoir en général et par des partis politiques en particulier, se veut et se prétend toujours « apolitique ». S'appuyant sur les valeurs qui fondent les représentations partagées de cet espace, il se présente toujours comme un discours de consensus, ne pouvant être mobilisé qu'au service d'une cause d'une importance telle que tout un chacun est tenu de s'y rallier.

Jamais politique publique n'aura été, à en croire ceux qui la promeuvent, aussi apolitique que la politique de la montagne. Constamment désignée comme enjeu national, la montagne ne saurait être considérée autrement que sous l'angle de l'intérêt général. Compte tenu de la force et de l'efficacité des représentations qui lui sont attachées et que nous avons évoquées plus haut, il advient même, au

contraire, que tous les partis politiques produisent un discours sur la montagne qui est en même temps un discours plus large sur la nation, sur sa cohésion, sur la mission de solidarité sociale et territoriale de l'État par rapport aux régions éloignées.

Depuis les années soixante-dix, on peut identifier trois principaux discours politiques sur la montagne, pour trois politiques de la montagne. Deux d'entre eux nous semblent clairement identifiables dans leurs fins et leurs moyens. Le troisième discours sur la montagne, celui de Valéry Giscard d'Estaing, exprimé à Vallouise en août 1977 et traduit, en termes de politique d'aménagement, par la directive de 1977 sur les unités touristiques nouvelles, a selon nous un positionnement moins clair et une moindre efficacité politique et électorale, qui ne lui a pas permis de produire autant d'effets, qu'il s'agisse d'effets observables sur le terrain ou symboliques.

Les deux discours les plus nettement affirmés sont le discours gaulliste et le discours de la gauche socialiste. Ils présentent de nombreuses différences. Ils sont même, à bien des égards, antithétiques. Les politiques concernées s'opposent sur bien des termes. Elles se distinguent par le contexte institutionnel, par la philosophie générale de l'intervention, par le mode de développement proposé, par les mesures mises en œuvre, par le mode de relation avec les collectivités locales et par les modalités de gestion de l'espace montagnard. Sur le plan des représentations et du contexte politique, on peut également trouver des lignes d'opposition entre les deux discours et les deux politiques qui en résultent.

Le discours gaulliste de la montagne s'inscrit dans le contexte social et politique de l'après-1968 et tente d'affermir la fidélité de l'électorat en milieu rural montagnard. La période est en effet caractérisée, pour une part, par l'émergence du mouvement néo-rural, observable en particulier dans les Alpes du Sud, les Cévennes ou les Pyrénées, favorable à l'opposition, et, pour une autre part, par le mécontentement d'un électorat agricole¹⁴ peu favorisé par les dispositions de la politique agricole européenne à l'égard des éleveurs, nombreux en montagne. La thématique dominante en est la lutte contre la désertification montagnarde, et la politique conduite se fait dans un premier temps principalement en référence au Massif central¹⁵.

Le discours de la gauche s'inscrit quant à lui dans une transposition des luttes d'émancipation anticoloniale, qui ont constitué un point essentiel de l'engagement militant de l'opposition jusqu'au début des années soixante, vers un discours d'émancipation régionale à l'intérieur de la métropole qui dénonce les rapports de

14. F. GERBAUX, *La Montagne en politique*, L'Harmattan, Paris, 1994, p. 103-104.

15. C'est dans ce contexte que s'inscrit le paquet des mesures montagne de 1972-1973 (relance de la politique d'alpages et, surtout, politique de compensation du handicap naturel).

dépendance entre régions et repose, comme on l'a vu, sur une analyse de type centre et périphérie. Ce discours s'ancre sur des conflits particuliers, fortement médiatisés, comme celui du Larzac ou de la Vanoise, évoqués plus haut. Le discours de la gauche s'appuie également sur la référence à l'écologie, de nature à séduire, plus que les électeurs montagnards *stricto sensu*, l'opinion urbaine dans les représentations qu'elle se fait de l'espace montagnard, notamment celle des grandes villes proches des massifs. C'est pourquoi la politique de la gauche se représente la montagne en prenant comme références le massif alpin (autonomie des communes contre les abus commis dans le cadre de la politique antérieure de mise en valeur du domaine skiable) et la montagne méditerranéenne (voir, par exemple, la création d'un volet supplémentaire à la politique compensatoire, en 1990, pour les zones sèches).

On pourrait dire, d'une manière très générale, que si la politique gaulliste a incarné une vision « prométhéenne » du développement en montagne, la vision socialiste serait davantage « icarienne », si l'on donne à ces termes le sens, défini par J.-P. Bozonnet, de conquête, exploitation et maîtrise de la nature dans un cas, de préservation et adaptation au milieu dans l'autre ¹⁶.

Les forces électorales en montagne et l'extension du zonage **« montagne » et « massif »**

On prendra ici le cas des consultations électorales présidentielle de 1974 et législatives de 1978, années qui sont marquées, on l'a vu, par une forte mise en question de la politique d'aménagement du territoire conduite par le gouvernement. Les grandes orientations de l'État aménageur sont contestées comme autant de choix de société. Différentes conceptions de la société s'y cristallisent et contribuent à faire de l'aménagement du territoire, notamment de l'aménagement de la

16. Voir J.-P. BOZONNET, *Des monts et des mythes*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 1992. Une autre différence très importante entre les discours gaulliste et socialiste sur la montagne tient à la temporalité et joue un rôle important dans les modalités de la nouvelle politique de la montagne au début des années quatre-vingt. Il y a concomitance entre l'énonciation du discours gaulliste et sa mise en œuvre sur le terrain. Un long laps de temps s'écoule, au contraire, entre l'énonciation du discours de la gauche, dans les années soixante-dix, et sa mise en œuvre par la gauche au pouvoir, après 1981. De sorte que cette politique de la montagne apparaît, lorsqu'elle est adoptée, très largement héritière de représentations vieilles de quinze à vingt ans, et donc décalées par rapport à leur contexte d'application. Cela peut contribuer à expliquer la difficile application de cette politique sur le terrain, au-delà de sa portée et de son rôle en temps que discours sur le territoire.

montagne, un enjeu d'influence électorale, ainsi qu'à faire émerger, comme on l'a dit plus haut, de nouveaux discours sur la montagne.

La répartition des influences politiques en montagne traduit deux faits majeurs. Tout d'abord, la montagne vote majoritairement à droite. Si l'on fait la somme des votes pour la gauche aux élections législatives de 1978, celle-ci ne rassemble qu'environ 43,5 % des voix¹⁷. La montagne n'apparaît donc pas *a priori* comme un terrain privilégié d'intervention pour la gauche. Seconde observation, la répartition géographique des votes est assez nettement tranchée. Le cœur du Massif central est, traditionnellement, à droite. Lozère, Aveyron, Cantal, Puy-de-Dôme, Haute-Loire forment un vaste ensemble régional assurant au candidat de la droite aux élections présidentielles de 1974, Valéry Giscard d'Estaing, des pourcentages de voix élevés. Cette suprématie se retrouve aux élections législatives de 1978, qui font apparaître un ensemble de circonscriptions dans lesquelles le candidat de la droite est, le plus souvent, réélu dès le premier tour du scrutin. C'est là que se trouvent les circonscriptions électorales de deux présidents de la République, Georges Pompidou dans le Cantal, Valéry Giscard d'Estaing dans le Puy-de-Dôme. À ce bastion s'ajoutent d'autres régions dans lesquelles la droite tient une position électorale solide. Il s'agit notamment de la Haute-Savoie, des Vosges (principalement les Vosges septentrionales), des Alpes-Maritimes, des Pyrénées-Atlantiques, de la Corse et des Hautes-Alpes.

La gauche, en revanche, occupe des positions électorales consolidées dans les Pyrénées et en région méditerranéenne (Gard, Hérault, Alpes-de-Haute-Provence) ainsi que dans certaines régions des Alpes comptant des activités industrielles, telles La Mure en Isère ou la vallée de la Maurienne en Savoie.

La mise en place de l'indemnité spéciale montagne, après 1973, a répondu à plusieurs objectifs. Limiter les risques d'avalanches est le motif le plus souvent mis en avant dans le contexte du développement rapide des sports de neige et après l'accident qui a emporté un chalet de l'UCPA en 1970. Restaurer l'image positive de l'action du gouvernement en montagne, de plus en plus dégradée par la politique touristique et l'action des promoteurs, et contrer l'appropriation progressive du thème montagnard par l'opposition en constituent sans doute un autre. Pérenniser, enfin, un réservoir électoral acquis de longue date en constitue, certainement, un dernier.

Si l'on regarde les effets sur le terrain de la politique compensatoire du handicap naturel mise en place en 1973, notamment à travers son principal instrument, l'indemnité spéciale montagne (ISM), on s'aperçoit que le massif qui en a été le

17. Le pourcentage exact est difficile à établir compte tenu du fait que certaines circonscriptions ne sont que partiellement incluses en montagne. Il s'agit ici du zonage « montagne ».

plus largement bénéficiaire est le Massif central et non le massif alpin, aux activités touristiques pourtant beaucoup plus développées. Ainsi les départements du Cantal, de l'Aveyron, du Puy-de-Dôme et de la Haute-Loire se répartissent-ils de manière à peu près égale (un peu moins pour l'Aveyron) 41 % des bénéficiaires de l'indemnité spéciale montagne au cours de l'hivernage 1974-1975.

La démographie agricole du Massif central permet, en partie, d'expliquer que l'impact de la mesure ait été plus marqué dans ce massif. Mais on ne peut laisser de côté les enjeux sociopolitiques de cette décision d'aménagement si l'on observe que, mise en place par Jacques Chirac, alors ministre de l'Agriculture et d'origine corrézienne, à la demande de Georges Pompidou, alors président de la République et originaire du Cantal (Valéry Giscard d'Estaing, originaire du Puy-de-Dôme, étant ministre de l'Économie et des Finances), elle a pour principaux bénéficiaires les départements du Massif central, qui constituent le bastion électoral de la majorité de l'époque.

Le fait que le souci électoral n'ait pas été absent de la conception du dispositif de l'indemnité spéciale montagne (ISM) transparait indirectement dans les débats qui ont eu lieu, quelques années après sa mise en œuvre, sur l'évaluation de la mesure. Ainsi, un rapport de 1979 réalisé par l'ADAM et par le CTGREF¹⁸ de Grenoble constate que le nombre d'ISM distribuées est, curieusement, inversement proportionnel à la gravité des handicaps géographiques enregistrés dans les massifs¹⁹. Le fait que les auteurs du rapport soient alpins n'est sans doute pas étranger à leur perspicacité. La carte électorale contribue à rendre compte de ce constat.

L'extension du zonage « montagne », antérieur au zonage « massif », répond à plusieurs logiques. Pour une part, il s'agit de prendre en considération des espaces

18. Association dauphinoise pour l'aménagement des montagnes, structure départementale reliée à la Fédération française d'économie montagnarde, et Centre technique du génie rural, des eaux et forêts, dépendant du ministère de l'Agriculture.

19. « Les massifs les plus élevés, les plus abrupts, les plus difficiles sont peu concernés par l'ISM. C'est ainsi qu'il y a moins de bénéficiaires dans les massifs des Pyrénées, des Vosges et de la Corse réunis que dans chacun des trois départements du Cantal, de la Haute-Loire ou du Puy-de-Dôme, et que la densité de bénéficiaires est huit fois plus forte dans le Massif central nord qu'en Corse. Ces constats départementaux que nous avons pu réaliser ainsi que les informations fractionnées dont nous disposons au niveau communal sur quelques départements nous permettent d'affirmer qu'il existe une relation directe assez étroite entre la faiblesse du nombre d'ISM distribuées et la gravité des handicaps géographiques, sans qu'il soit possible encore de définir précisément cette liaison. De même, on constate une baisse de la densité des bénéficiaires dans les parties sud des massifs où les handicaps climatologiques s'ajoutent à ceux du relief... On peut donc, *a priori*, constater une distorsion entre les objectifs de la mesure et son impact territorial... » ADAM, CTGREF, 1979, p. 43.

jugés importants pour l'économie de la montagne, sous l'angle de l'autodéveloppement. Ils sont définis selon une approche qui n'est pas seulement agricole, mais qui envisage, dans une vision plus large, les nécessaires complémentarités entre les zones d'altitude et les zones de plaine ou de vallée qui leur sont immédiatement contiguës. Les zones de massif s'inscrivent donc dans le prolongement et en continuité territoriale avec la zone de montagne antérieurement existante.

On observe ainsi que la zone de massif tend à inclure la zone de piémont antérieurement définie au titre de la politique agricole des zones défavorisées. Cela est particulièrement net dans le cas de la bordure occidentale de la montagne vosgienne et du massif jurassien, ainsi que dans celui des Vosges du Nord, des Alpes du Sud, de quelques cantons des Pyrénées. Cela permet également de rendre compte d'une partie de la grande extension de la zone de massif au nord et à l'ouest du Massif central, en y incluant les zones de piémont de l'Allier, de la Creuse, de la Haute-Vienne, de la Corrèze, du Lot et du Tarn.

Le nouveau zonage présente également l'originalité d'inclure, dans les massifs, des villes ou des agglomérations, parfois importantes, qui n'y figuraient pas auparavant. Des villes telles que Grenoble, Clermont-Ferrand, Roanne et Saint-Étienne dans la Loire, Rodez en Aveyron, Issoire dans le Puy-de-Dôme ou Brioude rejoignent ainsi la zone de massif. Par ailleurs, nombre de villes ou agglomérations, vers le nord et l'ouest du Massif central, s'y trouvent également incluses. C'est le cas notamment de Moulins et Montluçon dans l'Allier, de Guéret dans la Creuse, de Limoges, de Brive, de Cahors.

Vont dans ce sens l'inclusion de nombre de villes ayant des maires de gauche (Grenoble, Montluçon, Guéret, Roanne, Brioude, Cahors, Clermont-Ferrand, Issoire, etc.) ainsi que l'élargissement de la zone de montagne à des circonscriptions récemment passées à gauche, aux législatives de 1981 (notamment dans l'Ain, le Jura, le Doubs, ainsi que dans l'Allier, la Creuse et le Vaucluse). Par ailleurs, les circonscriptions de gauche de la Corrèze et de l'Aveyron sont raccrochées à la zone de massif, alors qu'elles n'appartenaient pas à la zone de montagne, ainsi que le département du Lot.

Le zonage « massif » refléterait ainsi la constitution d'un espace d'aménagement qui soit à la fois de montagne et de gauche. Zonage de consensus entre les partis de la majorité, il marque aussi sur le terrain la progression d'un discours de la gauche sur cet espace hautement symbolique dans les représentations. La politique de la montagne française, illustrée par la loi Montagne de 1975, permet donc de confirmer, s'il en était besoin, que l'approche des représentations, des discours et des positions électorales permet d'apporter un éclairage utile, parmi d'autres, à l'interprétation des politiques d'aménagement.