



# Les montagnes et le droit – tendances émergentes

ISSN 1020-4369

FAO  
ÉTUDE  
LÉGISLATIVE

75



# Les montagnes et le droit – tendances émergentes

A. Villeneuve  
A. Castelein  
M.A. Mekouar

pour le

Service droit et développement  
Bureau juridique de la FAO

FAO  
ÉTUDE  
LÉGISLATIVE

75

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

ISBN 92-5-204830-8

Tous droits réservés. Les informations ci-après peuvent être reproduites ou diffusées à des fins éducatives et non commerciales sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source des informations soit clairement indiquée. Ces informations ne peuvent toutefois pas être reproduites pour la revente ou d'autres fins commerciales sans l'autorisation écrite du détenteur des droits d'auteur. Les demandes d'autorisation devront être adressées au Chef du Service des publications, Division de l'information, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italie ou, par courrier électronique, à [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)

## AVANT-PROPOS

Les montagnes représentent des centres uniques de diversité biologique et culturelle. Dans de multiples régions du monde, cependant, les gens qui peuplent les zones montagneuses sont particulièrement affectés par la pauvreté et par la faim, et les écosystèmes de montagne sont hautement vulnérables aux risques naturels et à la dégradation écologique.

Pour autant, les législateurs n'ont pas, jusqu'à une date récente, fait preuve d'un grand empressement à l'égard des montagnes, tant pour les protéger que pour les mettre en valeur. C'est ainsi que la convention alpine, premier accord transnational traitant d'une chaîne montagneuse, n'a été conclue qu'en 1991, et les premières lois nationales dans ce domaine n'ont commencé à voir le jour que quelques années auparavant. Autant dire que le droit de la montagne demeure assez embryonnaire.

La présente publication tente de cerner les tendances émergentes de la législation relative aux montagnes. La première partie donne un aperçu général sur les principaux instruments juridiques directement applicables aux montagnes, dans la sphère internationale puis à l'échelon national. La deuxième partie présente six brèves études de cas portant sur la Bulgarie, la France, la Géorgie, l'Italie, la République d'Ossétie-Alanie du Nord (Fédération de Russie) et la Suisse, où des dispositifs juridiques propres aux montagnes ont été mis en place.

La plupart des pays, toutefois, ne se sont pas encore dotés de lois spécifiques aux montagnes. Aux fins d'assurer leur protection et leur développement, ils font simplement usage des lois existantes, notamment celles régissant les ressources naturelles (forêts, eaux, sols, etc.) qui, bien que partiellement applicables aux régions montagneuses, ont un champ spatial d'application bien plus vaste. Quelques Etats ont cependant opté pour l'adoption de textes spécialement conçus en fonction des conditions et des besoins particuliers des montagnards et des montagnes, et plusieurs autres pays s'appêtent à en faire autant. Ces efforts convergents semblent indiquer qu'on s'achemine vers un affermissement progressif du droit de la montagne dans les années à venir.

Les législations nationales en vigueur traitent généralement, de manière assez similaire, de questions communes à la plupart des écosystèmes de

montagne. C'est pourquoi leur contenu est relativement semblable et se caractérise notamment par les traits suivants:

- elles visent toutes à promouvoir le développement socio-économique des communautés de montagne en même temps que la protection de leur environnement;
- elles déterminent toutes leur champ d'application en définissant les zones de montagne par référence principalement au critère de l'altitude;
- elles créent souvent des institutions spécialement chargées de promouvoir la mise en valeur des montagnes;
- elles encouragent les activités économiques en montagne par le biais de fonds spéciaux, prêts, subventions, labels et autres mesures incitatives;
- elles poursuivent des objectifs sociaux, en particulier à travers le développement des infrastructures, de l'enseignement, de la santé et d'autres services;
- enfin, elles s'emploient à sauvegarder l'environnement montagnard, notamment au moyen de la conservation des forêts, des eaux et des sols dans les régions de montagne.

S'inscrivant dans le cadre de l'Année internationale de la montagne, cette étude constitue un travail conjoint du Bureau juridique et du Département des forêts de la FAO. Elle a été collectivement préparée et rédigée par Annie Villeneuve et Astrid Castelein, juristes stagiaires, et Mohamed Ali Mekouar, juriste principal au Service droit et développement.

Lawrence Christy  
Chef  
Service droit et développement  
Bureau juridique

Douglas McGuire  
Chef  
Unité de coordination de l'Année  
internationale de la montagne  
Département des forêts

## *Table des matières*

AVANT-PROPOS .....	iii
INTRODUCTION .....	1
<b><i>PREMIERE PARTIE - APERÇU GENERAL</i></b> .....	3
<b>I. CADRE INTERNATIONAL: PRINCIPAUX INSTRUMENTS</b> .....	5
1.1. Droit conventionnel .....	5
1.1.1. Absence d'une convention mondiale spécifique à la montagne .....	5
1.1.2. Un accord régional propre à la montagne: la convention alpine.....	6
1.1.3. Autres projets d'accords régionaux.....	7
1.2. Instruments non contraignants.....	8
1.2.1. Une plateforme mondiale pour la montagne: le chapitre 13 d'Action 21 .....	9
1.2.2. Le projet de charte mondiale pour les populations de montagne .....	10
1.2.3. Autres instruments non contraignants: quelques exemples.....	10
<b>II. LEGISLATION NATIONALE: TRAITS SAILLANTS</b> .....	12
2.1. Objectifs et portée .....	13
2.1.1. Objectifs des lois.....	13
2.1.2. Portée des lois: délimitation des montagnes .....	14
2.1.3. Complémentarité avec les lois connexes .....	15
2.2. Mécanismes institutionnels.....	16
2.2.1. Institutions propres aux montagnes.....	16
2.2.2. Institutions non spécifiques aux montagnes .....	18

2.3.	Développement économique .....	19
2.3.1.	Fonds de la montagne .....	19
2.3.2.	Agriculture de montagne .....	20
2.3.3.	Tourisme de montagne .....	21
2.3.4.	Produits locaux .....	21
2.4.	Politiques sociales.....	22
2.4.1.	Développement des infrastructures et des communications .....	22
2.4.2.	Promotion de la culture et de l'éducation .....	23
2.4.3.	Amélioration du niveau de vie.....	24
2.5.	Protection de l'environnement.....	25
2.5.1.	Sauvegarde des forêts .....	25
2.5.2.	Lutte contre l'érosion.....	26
2.5.3.	Conservation des eaux .....	27
	CONCLUSION .....	28
	BIBLIOGRAPHIE .....	31
	Annexe .....	34
	<b>DEUXIEME PARTIE - ETUDES DE CAS</b> .....	35
<b>I.</b>	<b>BULGARIE</b> .....	37
1.1.	Introduction .....	37
1.2.	Délimitation de la montagne .....	37
1.3.	Administration de la montagne .....	38
1.3.1.	Conseil national des régions de montagne .....	38
1.3.2.	Conseils des communes de montagne .....	39
1.3.3.	Associations des communes de montagne .....	39
1.4.	Développement de la montagne.....	40
1.4.1.	Développement économique .....	40
1.4.2.	Développement social.....	42

1.5.	Protection de la montagne .....	43
1.5.1.	Forêts .....	43
1.5.2.	Eaux .....	44
1.5.3.	Aires protégées .....	44
1.6.	Conclusion .....	45
	Bibliographie .....	45
<b>II.</b>	<b>FEDERATION DE RUSSIE - REPUBLIQUE D'OSSETIE-ALANIE DU NORD .....</b>	<b>47</b>
2.1.	Introduction .....	47
2.2.	Délimitation de la montagne .....	48
2.3.	Administration de la montagne .....	49
2.4.	Développement de la montagne .....	50
2.4.1.	Exploitation des ressources naturelles: droits et obligations des usagers.....	50
2.4.2.	Gestion des ressources naturelles: instruments économiques et financiers .....	51
2.5.	Protection de la montagne .....	52
2.6.	Conclusion .....	52
	Bibliographie .....	53
<b>III.</b>	<b>FRANCE .....</b>	<b>55</b>
3.1.	Introduction .....	55
3.2.	Délimitation de la montagne .....	56
3.2.1.	Métropole .....	56
3.2.2.	Outremer .....	57
3.2.3.	Massifs .....	57



3.3.	Administration de la montagne .....	57
3.3.1.	Conseil national de la montagne .....	57
3.3.2.	Comités des massifs de montagne .....	58
3.4.	Développement de la montagne .....	59
3.4.1.	Développement économique .....	60
3.4.2.	Développement social .....	63
3.5.	Protection de la montagne.....	65
3.5.1.	Forêts .....	65
3.5.2.	Eaux .....	66
3.5.3.	Sols .....	66
3.6.	Conclusion .....	67
	Bibliographie .....	67
<b>IV.</b>	<b>GEORGIE</b> .....	<b>69</b>
4.1.	Introduction .....	69
4.2.	Délimitation de la montagne .....	69
4.3.	Administration de la montagne.....	70
4.4.	Développement de la montagne .....	70
4.4.1.	Développement économique .....	71
4.4.2.	Développement social.....	72
4.5.	Protection de la montagne.....	73
4.6.	Conclusion.....	74
	Bibliographie .....	74
<b>V.</b>	<b>ITALIE</b> .....	<b>75</b>
5.1.	Introduction .....	75
5.2.	Délimitation de la montagne.....	76

5.3.	Administration de la montagne .....	77
5.3.1.	Un cadre institutionnel décentralisé.....	77
5.3.2.	Importance des communautés de montagne .....	77
5.4.	Développement de la montagne .....	79
5.4.1.	Développement économique .....	79
5.4.2.	Développement social.....	80
5.5.	Protection de la montagne.....	81
5.5.1.	Environnement .....	81
5.5.2.	Forêts .....	81
5.6.	Conclusion .....	82
	Bibliographie.....	83
<b>VI.</b>	<b>SUISSE .....</b>	<b>85</b>
6.1.	Introduction .....	85
6.2.	Délimitation de la montagne.....	86
6.3.	Administration de la montagne .....	87
6.4.	Développement de la montagne.....	89
6.4.1.	Développement économique .....	89
6.4.2.	Développement social.....	93
6.5.	Protection de la montagne.....	94
6.6.	Conclusion .....	95
	Bibliographie .....	96



## INTRODUCTION

Couvrant un quart de la superficie terrestre et abritant au moins 10 pour cent de sa population, les écosystèmes de montagne sont des îlots exceptionnels de diversité culturelle et de précieux réservoirs de diversité biologique. Ils constituent en outre la source des grands fleuves du monde et fournissent l'eau nécessaire à la vie sur la Terre. Les populations montagnardes sont cependant parmi les plus pauvres et les plus mal nourries de la planète, tandis que les régions montagneuses sont parmi les plus exposées à la dégradation de l'environnement, à la croissance urbaine et au changement climatique.

Malgré leur rôle fondamental dans l'histoire de l'humanité et l'abondance des ressources qu'elles renferment, les montagnes n'ont suscité, jusqu'à présent, qu'un faible intérêt de la part des décideurs politiques et les planificateurs économiques. Les législateurs nationaux et internationaux n'ont guère fait exception. Il a fallu attendre 1991 pour que le premier accord transfrontalier traitant d'une chaîne montagneuse, la convention alpine, voie le jour. Celle-ci n'avait été devancée que de quelques années par les premières lois nationales en la matière. Aujourd'hui encore, le droit de la montagne reste assez embryonnaire: peu nombreux sont les instruments juridiques propres à la montagne actuellement en vigueur, que ce soit au niveau national ou international.

La première partie de cette étude donne un aperçu général sur ce droit en formation en décrivant à grands traits les principaux instruments juridiques applicables aux montagnes, d'abord sur le plan international, ensuite au niveau national. Certes, de multiples autres lois régissant des domaines connexes, comme l'agriculture, les forêts, les sols, l'environnement, les bassins versants ou l'aménagement du territoire, touchent également au régime juridique des zones montagneuses, mais la présente étude se limite à l'examen des instruments juridiques spécifiques à la montagne.

La deuxième partie de la publication présente six brèves études de cas portant sur la Bulgarie, la France, la Géorgie, l'Italie, l'Ossétie-Alanie du

Nord (Fédération de Russie) et la Suisse, pays qui disposent d'instruments juridiques propres aux montagnes. Structurées de façon analogue, les études de cas illustrent plus concrètement les traits saillants de la législation des montagnes tels que rapidement dégagés dans la première partie.

*PREMIERE PARTIE*  
*APERÇU GENERAL*



## **I. CADRE INTERNATIONAL: PRINCIPAUX INSTRUMENTS**

Dans bien des cas, les massifs montagneux s'étalent sur le territoire de plusieurs Etats ou constituent des frontières nationales. De ce fait, les problèmes afférant à leur gestion sont souvent, par nature, d'ordre transnational et leur solution passe, en conséquence, par une coopération à l'échelon mondial ou régional. Pourtant, exception faite de la convention alpine, cette situation n'a pas conduit à l'adoption de dispositifs juridiquement contraignants, mondiaux ou régionaux, propres à la montagne.

### **1.1. Droit conventionnel**

#### **1.1.1. Absence d'une convention mondiale spécifique à la montagne**

Si aucun traité mondial traitant des écosystèmes montagneux n'a été conclu jusqu'ici, c'est en partie parce qu'il existe de nombreuses conventions qui, bien que ne portant pas directement sur la montagne comme telle, concernent les populations et les ressources des zones montagneuses. Par exemple, la convention sur la lutte contre la désertification reconnaît, dans son préambule, les effets de la désertification sur les régions arides d'Afrique, d'Asie centrale et de Transcaucasie renfermant des écosystèmes montagneux. La convention sur la diversité biologique, qui vise à promouvoir la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité et le partage équitable des avantages qui dérivent de l'utilisation de ses ressources génétiques, est aussi pertinente dans la mesure où les écosystèmes de montagne sont souvent le siège d'une importante biodiversité. On peut songer également à la convention-cadre sur les changements climatiques, dont le préambule souligne la vulnérabilité particulière des écosystèmes de montagne fragiles au changement climatique. D'autres conventions plus anciennes intéressent aussi les montagnes, telle la convention sur le patrimoine mondial de 1972 – en ce que de nombreux sites naturels figurant sur sa Liste du patrimoine mondial sont des zones de montagne – et la convention africaine de 1968 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles – qui traite de thèmes propres à la montagne, comme l'érosion des sols liée au développement agricole et à l'aménagement du territoire. Toutefois, la contribution de ces conventions au développement durable des montagnes se limite aux aspects particuliers dont elles traitent.



Outre ces dispositions conventionnelles touchant à la montagne, quelques principes généraux du droit international de l'environnement sont également applicables aux écosystèmes montagneux. L'un d'entre eux est l'obligation qu'ont les Etats de gérer leurs ressources naturelles de façon à ne pas "porter atteinte à l'environnement d'autres Etats ou de zones situées au-delà des limites de leur juridiction nationale" (principe 2 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement). Un autre de ces principes est le devoir des Etats "de coopérer dans un esprit de partenariat mondial" (principe 7 de la Déclaration de Rio), qui peut s'appliquer à l'aménagement des chaînes de montagne partagées par deux ou plusieurs Etats. D'une manière plus générale, le principe de durabilité peut être fondamental pour la gestion des écosystèmes de montagne. Bien que non défini avec précision dans ce contexte, il implique l'utilisation rationnelle et équitable des ressources de la montagne sur les plans environnemental, économique, social et culturel, en tenant dûment compte des intérêts des générations présentes et futures (Fodella et Pineschi, 2000).

#### 1.1.2. Un accord régional propre à la montagne: la convention alpine

Le seul instrument juridiquement contraignant portant spécifiquement sur une chaîne montagneuse a été adopté au niveau régional. Il s'agit de la convention sur la protection des Alpes, adoptée à Salzburg (Autriche) en 1991 et entrée en vigueur en 1995. A ses signataires initiaux – Autriche, France, Communauté européenne, Allemagne, Italie, Liechtenstein et Suisse – se sont joints ensuite la Slovénie (1993) et Monaco (1994). En 1999, les neuf parties avaient toutes ratifié la convention.

La convention prévoit la protection et l'aménagement durable des Alpes dans leur intégralité, en tant qu'écosystème régional uniforme. Les parties conviennent d'instituer une politique globale à cette fin et, dans le respect des principes de prévention, de précaution et du pollueur-payeur, de collaborer dans des domaines d'intérêt commun, dont l'agriculture, les forêts, l'aménagement du territoire, la protection des paysages, la culture et la population, les activités récréatives et la lutte contre la pollution atmosphérique

La convention est conçue comme un accord-cadre, ses dispositions de base étant énoncées en termes généraux et devant être précisées par des protocoles additionnels pour assurer leur mise en œuvre effective. Neuf protocoles ont ainsi été conclus jusqu'à présent: (i) en 1994, trois

protocoles ont été signés à Chambéry (France) en matière d'agriculture de montagne, de protection de la nature et de conservation des paysages, d'aménagement du territoire et de développement durable; (ii) en 1996, deux protocoles ont été signés à Brdo (République tchèque) en matière de forêts de montagne et de tourisme; (iii) en 1998, deux protocoles ont été signés à Bled (Slovénie) en matière de conservation des sols et d'énergie; enfin (iv) en 2000, deux protocoles ont été signés à Lucerne (Suisse) en matière de transport et de règlement des différends.

Certains de ces protocoles, en particulier celui relatif aux transports, ont fait l'objet de négociations difficiles. En outre, quatre autres protocoles sont prévus par la convention mais n'ont pas encore été adoptés: ils devraient traiter de la population et la culture, de l'eau, de la qualité de l'air et de la gestion des déchets.

Bien que les protocoles existants aient été signés par la plupart des parties, lors de la rédaction de cette étude, seul le Liechtenstein les avait ratifiés. Toutefois, l'Autriche et l'Allemagne étaient sur le point de les ratifier et d'autres parties s'apprêtaient à le faire. Les protocoles pourraient donc entrer en vigueur avant la fin de 2002 puisque, d'après la convention, ils deviennent effectifs trois mois après leur ratification par trois parties.

### 1.1.3. Autres projets d'accords régionaux

La convention alpine est considérée comme un modèle à suivre pour l'élaboration d'accords relatifs aux montagnes dans d'autres régions du monde. Des conventions similaires concernant certaines chaînes de montagne sont à différents stades de préparation ou de conception, en ce qui concerne notamment:

- la *chaîne de l'Altai*, partagée par la Chine, le Kazakhstan, la Mongolie et la Fédération de Russie: dans ce contexte, un protocole d'intention a été adopté en 1998, en vertu duquel les quatre pays, conscients de leur responsabilité commune pour la protection et la mise en valeur de la région de l'Altai, reconnaissent la nécessité d'y améliorer le développement économique, d'y générer des revenus et d'y développer les infrastructures (Pradhan, 1999);
- la *chaîne du Caucase*, partagée par l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie et la Fédération de Russie: à l'issue d'une réunion qui s'est tenue en juin 2001 entre les pays concernés, une résolution a été

adoptée notant que le Caucase représente l'un des écosystèmes montagneux les plus importants de la planète, en particulier du fait de sa riche diversité biologique et paysagère. La résolution se fonde sur le principe d'intégrité de la chaîne caucasienne des points de vue géographique, écologique et social ;

- la *chaîne des Carpates*, partagée par la République tchèque, la Hongrie, la Moldavie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, l'Ukraine et la Yougoslavie: la coopération internationale pour la protection et l'aménagement durable des Carpates a démarré en novembre 2001, durant une réunion qui a eu lieu en Ukraine. Depuis lors, les pays en question étudient la possibilité d'élaborer une convention aux fins de promouvoir, de façon intégrée, le développement durable de la région, en tenant compte des intérêts sectoriels en présence, tel le tourisme, l'agriculture et les transports (Egerer, 2002).

Dans le cadre du Conseil de l'Europe (CE), un projet de convention européenne des régions de montagne, traitant de la plupart des questions d'aménagement et de protection des montagnes, a été mis au point en 2000, en s'inspirant d'un précédent projet de charte européenne des régions de montagne. La convention en gestation entend renforcer le développement socio-économique des zones de montagne en vue de satisfaire les besoins des populations locales, tout en assurant la protection de l'environnement, de façon harmonieuse. Le projet de convention a été récemment examiné par le Comité des ministres du CE, mais il n'a pas encore été adopté.

## 1.2. Instruments non contraignants

Les instruments non contraignants, tels les déclarations, résolutions, plans d'action et codes de conduite, généralement conçus et adoptés au sein de conférences et forums internationaux, ont été fréquemment utilisés au cours des dernières décennies pour promouvoir des processus normatifs qui ont finalement conduit à l'adoption d'accords juridiquement contraignants. Plusieurs d'entre eux portent sur les populations et les écosystèmes de montagne, comme le chapitre 13 d'Action 21 et divers autres documents post-Rio, dont certains sont brièvement décrits ci-après.

### 1.2.1. Une plateforme mondiale pour la montagne: le chapitre 13 d'Action 21

"Gestion des écosystèmes fragiles: mise en valeur durable des montagnes", tel est le titre du chapitre consacré aux montagnes dans le cadre d'Action 21 adopté en 1992 par la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement. En l'adoptant au plus haut niveau politique à travers un vaste forum mondial qui a réuni pas moins de 180 pays membres de l'ONU, la communauté internationale a, pour la première fois, clairement et formellement, montré l'intérêt qu'elle porte aux montagnes du monde, réservoirs vitaux de ressources naturelles et humaines, qui doivent être sauvegardées, restaurées et valorisées.

Le chapitre 13 est un instrument politique orienté vers l'action aux niveaux national et international. Parmi les principaux domaines relatifs aux montagnes où des interventions sont requises, le chapitre énonce le développement rural, la sécurité alimentaire, l'eau potable, la diversité biologique, les forêts, les changements climatiques, la culture, les savoirs traditionnels et le tourisme. Tout programme visant à assurer le développement durable des montagnes devrait inclure: (i) la sensibilisation des populations de montagne et le soutien aux efforts visant à inverser la tendance à la dégradation de leur milieu; (ii) la création de communes montagnardes efficaces et la constitution de réseaux des institutions de montagne aux niveaux national, régional et mondial.

En évaluant les progrès accomplis depuis la CNUED dans la mise en oeuvre du chapitre 13, la Commission du développement durable a, en 2001, conclu que le niveau de développement économique dans la plupart des régions montagneuses du monde "demeure inacceptablement bas". Toutefois, elle a également constaté que des résultats notables avaient été obtenus, en particulier en ce qui concerne la création de mécanismes novateurs de promotion de la coopération intersectorielle, ainsi que l'adoption d'approches permettant d'harmoniser les besoins de développement avec les exigences environnementales.

### 1.2.2. Le projet de charte mondiale pour les populations de montagne

Dans la déclaration finale du Forum mondial de la montagne, qui s'est tenu à Paris et à Chambéry (France) en juin 2000, plus de 800 participants venant de 70 pays montagneux ont approuvé un projet de charte mondiale destiné à exprimer les besoins et les aspirations des populations de montagne (World Mountain Forum, 2000a et 2000b). Selon le document, trois conditions sont essentielles pour satisfaire aux besoins des communautés montagnardes: (i) assurer à ces populations une place au sein de la société, sans pour autant leur faire perdre leur identité; (ii) leur donner la capacité de soutenir la concurrence économique, tout en modifiant à leur avantage les termes des échanges commerciaux; (iii) leur permettre de maîtriser leur environnement et le développement de leurs ressources naturelles, en les gérant suivant leurs besoins propres et ceux de la communauté nationale et mondiale.

Le projet de charte prévoit la création d'une organisation mondiale qui porterait le nom de "Montagnes de la terre", qui jouerait le rôle de porte-parole des populations concernées et comprendrait parmi ses membres des communes, des associations et des groupes représentant les habitants des montagnes. Parallèlement à cette organisation, un mécanisme financier pourrait être institué, éventuellement sous forme de fondation, pour mobiliser les ressources nécessaires au renforcement de la coopération et des partenariats entre les régions et les pays montagneux.

Le projet de charte est actuellement en cours d'examen et de révision en vue de son adoption par la deuxième Réunion mondiale des populations de montagne, qui se tiendra à Quito (Equateur) en septembre 2002. Il a déjà fait l'objet d'un remaniement en mai 2002, grâce à la contribution d'une nouvelle organisation non gouvernementale, l'Association mondiale des populations de montagne. Il est prévu qu'il soit à nouveau examiné et amendé lors de six réunions régionales avant sa mise au point définitive lors de la réunion de Quito.

### 1.2.3. Autres instruments non contraignants: quelques exemples

Sur la lancée de la Conférence de Rio, de multiples instruments non contraignants relatifs aux écosystèmes montagneux, s'inspirant souvent du chapitre 13 d'Action 21, ont été élaborés dans le cadre d'instances

gouvernementales et non gouvernementales dans diverses régions du monde. En voici quelques-uns:

- la *déclaration de Cuzco sur la mise en valeur durable des écosystèmes de montagne*: formulée par des représentants de 18 pays de différents continents réunis à Cuzco (Pérou) en 2001, la déclaration énonce les mesures environnementales, sociales et économiques généralement reconnues comme essentielles à la gestion durable des zones de montagne (International Workshop on Sustainable Mountain Development, 2001);
- le *projet de charte d'Asie centrale pour le développement durable des régions de montagne*, portant sur les zones montagneuses du Kazakhstan, du Kirghizistan, de l'Ouzbékistan, du Tadjikistan et du Turkménistan. Des consultations interministérielles entre les pays concernés sont en cours aux fins d'adoption de la charte lors du Sommet mondial de la montagne qui aura lieu à Bichkek (Kirghizistan) en novembre 2002 (Fourth International Conference on Sustainable Mountain Development, 2001; UNEP, 2001);
- les *déclarations d'Euromontana*: Euromontana est une association de 36 organisations s'occupant de la montagne dans 15 pays d'Europe centrale, orientale et occidentale; lors de ses conférences périodiques, elle adopte des documents de nature déclaratoire. Sa deuxième convention (Trente, Italie, 2000) a abouti à une déclaration finale soulignant que l'avantage comparatif des régions de montagne, en tant que réservoirs de diversité environnementale et culturelle, réside dans la qualité. En effet, face à la mondialisation, la durabilité des activités économiques dans les zones montagneuses ne peut être garantie que par des produits de qualité élevée et à valeur ajoutée (Euromontana, 2000). A la troisième convention d'Euromontana (Inverness, Ecosse, 2002), les débats se sont concentrés sur l'agriculture de montagne dans le cadre des réformes des politiques agricole et du développement régional de l'Union européenne. La convention a réitéré l'importance des produits de qualité et reconnu les externalités positives de l'agriculture de montagne (effets sur le paysage, les communautés rurales, le tourisme, etc.) au sein de l'Union européenne et pour les Etats d'Europe (Euromontana, 2002);
- la *déclaration sur les montagnes et les hauts plateaux d'Afrique*: adoptée à l'Atelier international de l'Association africaine de la montagne, qui s'est tenu à Antananarivo (Madagascar) en 1997, la déclaration

souligne les principaux problèmes qui affligent les écosystèmes montagneux d'Afrique et formule des recommandations visant à y remédier (African Mountains Association, 1997);

- la *déclaration de Katmandou de l'UIAA*: adoptée par l'Union internationale des associations d'alpinistes (UIAA), réunie à Katmandou (Népal) en 1997, la déclaration invite à la protection efficace des écosystèmes de montagne, au respect de la culture et de la dignité des populations montagnardes et la promotion des contacts entre les alpinistes dans un esprit d'amitié, de respect et de paix (International Union of Alpinist Associations, 1997);
- la *charte pour la protection des Pyrénées*: rédigée en 1995 par le Conseil international associatif pour la protection des Pyrénées, la charte poursuit trois objectifs: la sauvegarde des valeurs écologiques du massif montagneux; l'accès aux visiteurs sans porter atteinte aux points d'entrée; et un développement économique respectueux de l'environnement (Conseil international associatif pour la protection des Pyrénées, 1995).

## II. LEGISLATION NATIONALE: TRAIT SAILLANTS

Les instruments internationaux évoqués ci-dessus traduisent le souci commun des Etats de protéger et de mettre en valeur les écosystèmes montagneux importants aux niveaux régional et sous-régional. Dans la mesure où de nombreuses zones de montagne sont transfrontalières, il est souvent nécessaire, pour les pays concernés, d'élaborer des accords visant à articuler et formaliser leurs objectifs politiques communs. En pratique, toutefois, les actions concrètes de conservation et de valorisation des montagnes se réalisent essentiellement à l'échelon des pays et par le biais des lois nationales.

La législation ayant trait aux montagnes est encore à l'état embryonnaire. Jusqu'à présent, une douzaine de pays seulement ont doté leurs montagnes de lois spécifiques, exhaustives ou partielles, dont Cuba, la France, la Géorgie, la Grèce, l'Italie, la Suisse et l'Ukraine. D'autres Etats, comme la Fédération de Russie (y compris la Sibérie), le Kirghizistan, le Maroc et la Roumanie, s'appêtent aussi à élaborer ou à édicter des lois similaires. En Bulgarie, un projet de loi relatif aux zones de montagne, rédigé en 1993, est en voie d'adoption.

En outre, dans certains pays, des lois relatives à la montagne ont été édictées au niveau sub-national. C'est ainsi le cas de la République d'Ossétie-Alanie du Nord (Fédération de Russie), avec sa loi du 30 décembre 1998 sur les territoires de montagne. En Italie, la majorité des régions montagneuses disposent de lois concernant la montagne, pour la plupart adoptées entre 1996 et 2000. Les principaux exemples de lois nationales et sub-nationales sont énumérés en Annexe.

L'analyse des dispositifs nationaux relatifs à la montagne fait ressortir un certain nombre de points de convergence, notamment au regard de leurs objectifs et leur portée, des cadres institutionnels qu'ils mettent en place, ainsi que des politiques économiques, sociales et environnementales qu'ils reflètent. Ces diverses questions sont examinées ci-dessous, par l'illustration les points saillants qui se dégagent des lois nationales propres à la montagne. Dans la deuxième partie de l'ouvrage, des études de cas passent en revue, de façon plus détaillée, quelques-unes de ces législations.

## **2.1. Objectifs et portée**

### **2.1.1. Objectifs des lois**

Les zones de montagne ont des caractéristiques communes, à la fois naturelles, économiques et sociales, en particulier l'isolement géographique, des conditions rigoureuses du point de vue climatique et environnemental, des écosystèmes fragiles, la marginalisation politique et, très souvent, la pauvreté. Le droit de la montagne s'efforce donc de remédier à ces problèmes.

Promouvoir la protection et le développement durable des zones de montagne est le but premier de la plupart des lois régissant la montagne. Cet objectif général est ensuite adapté aux contextes nationaux, en mettant l'accent sur telle question ou telle autre. Par exemple, la loi française 85-30 de 1985 définit une politique de développement, d'aménagement et de protection des régions montagneuses visant à "permettre aux populations locales et à leurs élus d'acquérir les moyens et la maîtrise de leur développement en vue d'établir, dans le respect de leur identité culturelle montagnarde, la parité des revenus et des conditions de vie entre la montagne et les autres régions" (art. 1).



Le respect de l'identité culturelle des communautés de montagne figure parmi les objectifs de plusieurs lois. Dans la mesure où les lois tiennent compte des contextes locaux et répondent aux besoins particuliers des habitants et des zones de montagne, elles sont mieux à même de remplir un rôle régulateur efficace. Par exemple, la loi géorgienne de 1999 se fixe pour objectif de satisfaire les besoins actuels et futurs des populations de montagne.

La loi de 1998 de la République russe d'Ossétie-Alanie du Nord tend à trouver un équilibre entre la nécessité d'asseoir les fondations sociales, économiques et juridiques du développement des zones montagneuses et le souci de sauvegarder et d'utiliser rationnellement leurs ressources naturelles. De même, la loi ukrainienne de 1995 sur les établissements de montagne a pour finalité, à la fois, d'améliorer les conditions de vie des montagnards et de promouvoir le développement socio-économique de ces établissements. Enfin, l'un des buts de la loi suisse de 1997 sur l'aide aux investissements est d'encourager le développement durable des régions de montagne moyennant l'allocation de fonds pour la réalisation des infrastructures.

#### 2.1.2. Portée des lois: délimitation des montagnes

Afin de cerner leur champ d'application, les lois examinées donnent habituellement une définition des montagnes. Étant donné la grande diversité des zones montagneuses, il n'est ni possible ni souhaitable de concevoir une définition trop détaillée des montagnes, qui puisse être universellement acceptable et applicable. En pratique, les législateurs prennent en compte divers éléments pour définir les montagnes et déterminer leurs contours, notamment des caractéristiques naturelles (altitude, topographie, climat, végétation) et des facteurs humains (sécurité alimentaire, opportunités et obstacles relatifs à l'utilisation des terres, interactions entre montagnes et plaines).

De tous les critères de définition utilisés actuellement, l'altitude (critère hypsométrique) est le plus significatif, car à certaines altitudes les conditions de vie deviennent beaucoup plus difficiles et précaires que dans les plaines. Aussi est-ce souvent le facteur altitude qui rend nécessaire l'adoption de lois spécifiques. D'autres conditions particulières sont généralement ajoutées au critère hypsométrique pour mieux cerner les zones de montagne. Par exemple, la loi géorgienne définit les montagnes en fonction de l'altitude (au moins 1 500 mètres au-dessus

du niveau de la mer), mais elle étend la notion de montagne aux régions qui, bien qu'ayant une altitude inférieure à 1 000 mètres (parfois même 800 mètres), réunissent des conditions particulières en termes de déclivité, localisation géographique, caractéristiques environnementales, économiques et ethniques, qualité du sol et des terres agricoles, paramètres démographiques et tendances migratoires. De même, la loi ukrainienne définit les établissements de montagne suivant le critère hypsométrique (400 mètres au-dessus du niveau de la mer), mais aussi compte tenu de la rareté des terres arables (moins de 0,15 ha de terres arables, ou 0,60 ha de terres agricoles, par habitant) et des conditions climatiques (hiver froid et long, été frais et court, fortes précipitations, inondations, etc.). Les textes bulgare et suisse utilisent également des critères similaires pour la délimitation des régions de montagne.

D'autres lois présentent certaines particularités. Par exemple, la loi française définit les zones de montagne par référence aux critères habituels (altitude, pente, handicaps), mais les paramètres d'altitude diffèrent suivant que lesdites zones se trouvent sur le continent ou sont situées outremer. De plus, la loi désigne nommément les massifs montagneux du pays. Quant à la loi russe d'Ossétie-Alanie du Nord, outre la définition des zones de montagne comme étant des espaces où les activités humaines quotidiennes sont influencées par des conditions environnementales, telles l'altitude, le relief et le climat, elle établit explicitement les limites des zones en question. En Pologne, selon le projet de loi sur le développement économique des zones de montagne, rédigé en 2001 mais non encore formellement adopté, trois régions sont constitutives de montagnes: celles de Karpaty, Sudety et Oewiêtokrzyskie. En outre, le ministre compétent peut assujettir à la loi les circonscriptions et les fermes dont la moitié de la superficie est située à 350 mètres au-dessus du niveau de la mer ou dont l'inclinaison dépasse neuf degrés, ainsi que celles situées à une altitude comprise entre 250 et 300 mètres et dont la déclivité oscille entre six et neuf degrés (Fatiga, 2002).

### 2.1.3. Complémentarité avec les lois connexes

Les lois portant spécifiquement sur les montagnes doivent être élaborées et appliquées en tenant compte de leurs interrelations, très étroites, avec les législations régissant les secteurs connexes. Ainsi, leur application doit être bien coordonnée avec celle des lois relatives notamment à l'agriculture, l'environnement, l'aménagement du territoire, l'eau, l'exploitation minière, les forêts et les aires protégées.

Certaines lois contiennent des dispositions explicites en la matière. Par exemple, la loi montagne d'Ossétie-Alanie du Nord précise dans divers articles qu'elle doit être appliquée en conformité avec d'autres lois apparentées, tant de la Fédération de Russie que de la République même. La loi suisse de 1997 dispose de son côté que les aides financières qu'elle octroie n'excluent pas la possibilité d'accorder d'autres types de prestations financières au titre d'autres lois.

## **2.2. Mécanismes institutionnels**

Les cadres institutionnels conçus pour l'application des lois relatives à la montagne varient en fonction des spécificités de chaque pays, notamment en termes de systèmes administratifs, de moyens financiers et de conditions économiques, sociales et autres. En général, deux approches sont suivies: l'une consiste à mettre en place des organes ad hoc pour répondre aux besoins particuliers des régions de montagne; l'autre se limite à utiliser de façon optimale les institutions déjà existantes, en ajustant éventuellement leur compétence ou leur composition.

### **2.2.1. Institutions propres aux montagnes**

Les institutions spécialement compétentes à l'égard des montagnes comprennent les structures gouvernementales, dotées de fonctions politiques ou administratives, ainsi les organisations non gouvernementales (ONG), qui appuient les efforts des pouvoirs publics et favorisent la protection et le développement des zones de montagne.

#### **(a) Structures gouvernementales**

Tenant compte des caractéristiques et des besoins spécifiques des zones de montagne, plusieurs pays ont créé des institutions spécialisées en tant qu'organes, uniques ou principaux, chargés des montagnes, leur attribuant des compétences diverses en matière d'appui, de conseil, de coordination et/ou de gestion.

La France illustre bien cette approche. La loi de 1985 a institué des organes consultatifs ad hoc pour le développement et la protection des régions de montagne: le Conseil national de la montagne au niveau central et des comités de massif pour chacun des sept massifs montagneux du pays. Le Premier ministre préside le Conseil national

lequel, par le biais de sa commission permanente, coordonne l'action gouvernementale dans les zones de montagne. Les comités de massifs, qui ont été mis en place par les décrets 85-995 à 85-1001 et sont présidés par les préfets, fixent les objectifs et définissent les actions de développement des massifs. Les comités peuvent en outre proposer de modifier les limites des massifs et ils doivent aussi être consultés sur de telles propositions émanant d'autres autorités. De surcroît, la loi prévoit la participation des communautés locales aux processus décisionnels moyennant l'audition des personnes intéressées par le Conseil national ou par sa commission (décret 85-994).

Des organes spécialisés à l'échelon central et local sont également envisagés par le projet de loi bulgare, dont le préambule souligne la nécessité de décentraliser les pouvoirs et les responsabilités. Il prévoit la création d'un Conseil national des régions de montagne chargé de superviser et coordonner des actions entreprises par l'Etat et par les communes de montagne. En Ossétie-Alanie du Nord, la loi montagne prévoit la création d'une structure spécifique, mais elle se contente de renvoyer aux règlements d'application pour en déterminer le mandat et la composition.

Le cadre institutionnel italien est aussi marqué par le souci de décentralisation. Afin d'encourager la participation de la population locale aux prises de décisions, les lois 1102 (1971) et 142 (1990) ont institué les "communautés montagnardes" en tant qu'organes locaux autonomes spécifiquement chargés de promouvoir le développement des zones montagneuses. Dans chaque région, les communautés montagnardes sont établies et délimitées par le biais de la législation régionale.

#### (b) Organisations non gouvernementales

Les Etats font de plus en plus intervenir les ONG et d'autres entités de la société civile dans les processus normatifs. Ces organisations regroupent en général des acteurs divers et sont souvent hautement spécialisées. Elles sont de ce fait mieux à même d'appréhender et de satisfaire les besoins locaux et peuvent ainsi contribuer notablement à l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies et des plans nationaux.

Par exemple, l'Union géorgienne des activistes de la montagne, créée en 1999, a participé à la rédaction de la loi géorgienne sur la montagne. Aujourd'hui, elle contribue au développement socio-économique des

zones montagneuses du pays et apporte son soutien à l'application et l'amélioration de la législation relative aux régions de montagne.

En Suisse également, les ONG jouent un rôle important en matière de développement des montagnes. Le Groupement suisse pour les régions de montagne, créé en 1943, s'occupe notamment du développement durable des ressources de montagne, de la protection des écosystèmes de montagne et de la promotion de l'égalité de traitement des zones de montagne et de plaine. En outre, depuis sa création en 1952, l'association Aide suisse aux montagnards a aidé les régions montagneuses du pays de diverses manières. Concentrant ses efforts sur l'amélioration du potentiel économique et des conditions de vie en zone de montagne, elle s'efforce de freiner l'exode des montagnards en soutenant l'agriculture de montagne et en encourageant l'aide mutuelle entre les agriculteurs de montagne. Ses activités comprennent des initiatives visant à améliorer les conditions de logement et de travail, à dispenser des formations et octroyer des crédits aux jeunes agriculteurs, à fournir des aides sociales aux gens dans le besoin et à améliorer les infrastructures.

#### 2.2.2. Institutions non spécifiques aux montagnes

Au-delà de ces quelques exemples, la plupart des pays ne disposent pas de structures publiques s'occupant spécialement des montagnes, si bien que les responsabilités institutionnelles relatives au développement des montagnes sont fréquemment partagées entre différents départements ministériels, en particulier ceux chargés de l'agriculture, du développement rural, de l'environnement, de l'aménagement du territoire, des ressources hydrauliques et du tourisme. Ainsi, au Burundi, selon le code forestier de 1985, le principal organisme compétent est le service forestier, au double niveau central et local. De même, en Ouganda, il n'existe pas d'organisme chargé de la gestion des montagnes: des dispositions traitant des montagnes sont contenues dans la loi relative à l'environnement de 1995, et les mesures de protection des régions de montagne relèvent principalement de l'Autorité nationale de gestion de l'environnement, des comités de district de l'environnement et des comités locaux de l'environnement.

Par ailleurs, certains pays ont adopté des mécanismes de concertation permettant aux organes centraux et locaux chargés des montagnes de collaborer en la matière. C'est par exemple le cas de la Suisse, Etat fédéral dans lequel les compétences dans ce domaine sont partagées entre

la Confédération et les cantons. La loi de 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne fixe leurs attributions respectives à cet égard, disposant que les cantons sont chargés de la mise en œuvre de la loi, tandis que la Confédération en contrôle l'application; que les financements sont accordés par la Confédération, alors que les cantons déterminent les montants des prêts à allouer.

### **2.3. Développement économique**

Les conditions difficiles souvent caractéristiques des zones de montagne ont conduit les législateurs à concevoir des instruments économiques permettant de répondre aux objectifs de développement de ces régions. La plupart des lois montagne prévoient de tels instruments: création de fonds spéciaux de la montagne et encouragements à l'investissement en zone de montagne, plus particulièrement en matière d'agriculture, de tourisme et de production locale.

#### **2.3.1. Fonds de la montagne**

Certains pays ont mis en place des fonds spéciaux en faveur de la montagne destinés à stimuler les investissements et le développement dans les régions montagneuses, dont les ressources sont destinées à fournir des subventions diverses, des crédits d'investissement, des financements pour la recherche, etc. Par exemple, la loi suisse de 1997 a créé, au niveau fédéral, un fonds spécial servant à financer les aides aux investissements, notamment par l'octroi de prêts pour le développement des infrastructures en zone de montagne. Le fonds est alimenté par des contributions de la Confédération et des cantons, ainsi que par le remboursement des prêts et les intérêts des placements.

En Italie, un fonds national pour la montagne a été institué par la loi 97 de 1994; il est alimenté par des apports de l'Union européenne, de l'Etat et des régions. Des financements sont alloués aux régions et aux provinces autonomes qui, à leur tour, peuvent créer leurs propres fonds régionaux pour la montagne. En Géorgie, la loi prévoit la création d'un fonds spécial pour les zones montagneuses, dont les ressources sont constituées par des dons, les recettes d'exploitation des ressources locales, les redevances de location des pâturages, etc. Le projet de loi bulgare envisage aussi la création d'un fonds spécial pour le développement des régions de montagne, dont les ressources

permettront d'accorder des subventions, des crédits d'investissement, des financements pour la recherche, etc.

### 2.3.2. Agriculture de montagne

L'agriculture de montagne revêt une grande importance pour les populations qui en dépendent. Non seulement elle subvient directement à leurs besoins alimentaires, mais elle contribue aussi à la création d'emplois et au développement économique. D'où la place de choix qu'elle occupe dans diverses lois sur les montagnes. En France, l'agriculture est reconnue d'intérêt général dans la mesure où elle constitue une activité fondamentale des montagnards (article 18 de la loi de 1985, intégré dans l'article L113-1 du code rural). En Géorgie, les industries agroalimentaires, notamment l'élevage, la production fruitière, l'horticulture et l'aquaculture, apparaissent dans la loi comme un pilier du développement socio-économique des régions de montagne.

En Suisse, les textes généraux relatifs au développement agricole (loi fédérale sur l'agriculture et ordonnance de 1998 sur les paiements directs versés dans l'agriculture) contiennent diverses incitations à l'agriculture de montagne. Par exemple, en vertu de la loi sur l'agriculture, des aides financières sont accordées en faveur des cultures réalisées sur les terrains en pente (art. 75). En Bulgarie, le projet de loi prévoit une assistance financière, de la part du gouvernement central et des administrations locales, au bénéfice des programmes de promotion de l'agriculture et de l'élevage de montagne aux niveaux national, régional et local.

Par ailleurs, la politique agricole commune de l'Union européenne comporte des mesures d'incitation à l'agriculture de montagne. La directive 268 de 1975, désormais abrogée, avait institué des aides financières au profit de l'agriculture de montagne, en particulier des indemnités pour compenser les handicaps naturels permanents. Le règlement 1257 de 1999, qui régit actuellement le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, prévoit des mesures de soutien au profit des "zones favorisées", qui incluent expressément les régions de montagne. Le règlement dispose que les agriculteurs de montagne remplissant certaines conditions peuvent bénéficier d'indemnités compensatoires.

### 2.3.3. Tourisme de montagne

L'attrait grandissant des zones de montagne à des fins touristiques y favorise l'accroissement des activités récréatives, ainsi que le développement de résidences, d'aménagements et d'infrastructures, dont les retombées socio-économiques positives s'accompagnent aussi d'atteintes au milieu naturel et culturel des écosystèmes montagneux. Afin d'y porter remède, les législateurs assujettissent le tourisme de montagne à certaines restrictions. En France, la loi de 1985 consacre un chapitre entier à l'encadrement des aménagements touristiques et à l'organisation des services de remontées mécaniques et des pistes, qui doivent être réalisées sous la supervision des communes. Toute nouvelle opération doit faire l'objet de contrats entre les promoteurs et les communes, ce qui permet d'exercer un certain contrôle sur le développement du tourisme.

En Géorgie, où le tourisme constitue l'un des secteurs prioritaires du développement socio-économique du pays, la loi prévoit des aides aux investissements et des prêts bonifiés destinés à promouvoir un tourisme de montagne qui soit respectueux des monuments historiques et des sites naturels. La loi ukrainienne envisage également l'octroi de subventions et de prêts au profit du développement touristique dans les régions de montagne.

En Suisse, la loi du canton de Vaud de 1995 prévoit des prêts bonifiés de l'Etat pour la construction d'installations d'hébergement pour les touristes. Au Vietnam, la politique de développement socio-économique dans les zones des hauts plateaux (décision 184 de 1998) vise à promouvoir le tourisme tant par l'amélioration des aménagements existants que par la création de nouveaux centres touristiques, et ce notamment dans le but d'attirer davantage de touristes étrangers.

### 2.3.4. Produits locaux

Les communautés de montagne ont beaucoup de difficulté à être compétitives sur le marché, en particulier du fait des coûts élevés de production, de la disponibilité limitée de crédits et des possibilités inégales ou défavorables d'accès aux marchés. En revanche, les écosystèmes et les cultures de montagne sont souvent favorables à la fabrication de produits de bonne qualité, surtout les denrées alimentaires et les objets artisanaux, dont la vente procure des revenus substantiels



aux communautés montagnardes. L'étiquetage de ces produits est de plus en plus utilisé pour promouvoir leur commercialisation.

Certaines lois traitent particulièrement des produits locaux, notamment de l'artisanat, provenant des zones de montagne. En France, en vertu de la loi 85-30, un label spécial est conféré à ces produits pour certifier leur qualité et promouvoir ainsi la production locale; l'octroi du label «montagne» est soumis aux conditions fixées par le décret 1231 de 2000. En Italie également, un label similaire est décerné aux produits issus des zones montagneuses dans les termes de la loi 97 de 1994. En Suisse aussi, selon la loi du canton de Vaud, l'Etat garantit la qualité et l'authenticité des produits du canton au moyen d'appellations d'origine et d'indications géographiques.

Outre l'étiquetage, les produits locaux de montagne peuvent bénéficier d'avantages économiques. Par exemple, la loi géorgienne encourage l'artisanat local par l'octroi de prêts préférentiels. De même, selon la loi ukrainienne, l'Etat doit payer plus cher les produits agricoles provenant des zones de montagne.

#### **2.4. Politiques sociales**

Les caractéristiques climatiques et géographiques des montagnes peuvent conduire à l'isolement et à la pauvreté de leurs habitants, ainsi qu'à la précarité de leurs conditions de vie. C'est pourquoi les législateurs s'efforcent d'offrir un meilleur cadre de vie aux communautés montagnardes. La loi d'Ossétie-Alanie du Nord, par exemple, souligne que les populations de montagne doivent jouir des mêmes avantages socio-économiques que les habitants des plaines. Dans ce domaine, les législateurs optent en général pour des mesures favorisant le développement des infrastructures et le renforcement des services publics dans les zones de montagne.

##### **2.4.1. Développement des infrastructures et des communications**

Compte tenu de leur configuration, les montagnes constituent souvent des barrières à la communication. L'isolement des populations montagnardes est fréquemment dû à l'inexistence ou l'insuffisance des moyens de communication – d'où les mesures palliatives mises en place par les législateurs à cet égard. Ainsi, la loi suisse de 1997 sur l'aide aux investissements prévoit l'octroi de prêts pour les projets de

développement des infrastructures de montagne. Pour en bénéficier, les projets doivent permettre d'améliorer le niveau de vie, le potentiel économique ou la compétitivité industrielle de la région.

En vertu de la loi ukrainienne, des subventions et des prêts peuvent être accordés pour le développement des transports publics, des routes et des télécommunications, tandis que la loi géorgienne prescrit, à des fins similaires, une modification des normes de construction des routes en montagne. Le projet de loi bulgare, pour sa part, encourage la construction et l'utilisation d'infrastructures techniques et sociales dans les régions montagneuses. En France, la loi de 1985 prévoit d'améliorer les techniques de diffusion radio-télévisuelle dans les zones de montagne. En Italie, selon la loi de 1994, les services publics des communautés de montagne doivent ouvrir des bureaux d'information pour pallier le manque de communication et ils doivent donner aux habitants de leur ressort libre accès aux informations non confidentielles disponibles.

Le développement des infrastructures est également abordé par les politiques vietnamiennes pertinentes. La décision gouvernementale 184 de 1998 met l'accent sur le rôle de l'Etat en matière de développement des infrastructures dans les zones de montagne. La décision du Politburo du 27 novembre 1989 souligne aussi la nécessité de développer les infrastructures, en particulier le réseau routier dans les zones de haute montagne et dans les régions isolées et reculées.

#### 2.4.2. Promotion de la culture et de l'éducation

Dans le domaine de la culture et de l'éducation, les besoins des habitants de montagne vont de la réduction de l'analphabétisme à la formation professionnelle, en passant par l'intégration des politiques de recherche, de conservation et de développement. Les communautés montagnardes possèdent une connaissance inégalable de leur environnement. Toutefois, elles doivent disposer des moyens de fructifier et de transmettre ces connaissances à l'aide d'outils adéquats, notamment une formation appropriée et des aides financières (Mountain Agenda, 1997).

La loi d'Ossétie-Alanie du Nord dispose dans ce sens que les habitants de montagne ont un droit prioritaire d'utilisation des ressources naturelles de leur zone; elle prescrit aussi l'octroi de financements publics pour la recherche scientifique et les activités pédagogiques dans ces régions. La loi ukrainienne prévoit quant à elle des prêts et subventions

de l'Etat en faveur des systèmes de santé et d'éducation dans les zones montagneuses. En France, selon la loi de 1985, les programmes scolaires et universitaires doivent être conçus en fonction des conditions particulières, à la fois environnementales, économiques et sociales, des massifs de montagne.

En Géorgie, la loi ne traite pas expressément de l'éducation et de la formation. Cependant, après son entrée en vigueur en 1999, la loi sur l'éducation a été amendée pour prendre en compte les besoins spécifiques des régions de montagne, en précisant que l'enseignement primaire et secondaire doit y être assuré gratuitement et que l'Etat doit se charger de la gestion et du financement des écoles en zone de montagne.

#### 2.4.3. Amélioration du niveau de vie

Les lois relatives aux montagnes visent par ailleurs à améliorer les conditions de vie dans les zones montagneuses. Ainsi, certaines lois traitent des relations entre les populations des montagnes et des plaines. D'une manière générale, les habitants de la plaine ont une qualité de vie supérieure à celle des communautés montagnardes. En outre, plaines et montagnes sont d'habitude économiquement interdépendantes; par exemple, les montagnes approvisionnent les plaines en produits issus des ressources naturelles, pendant que les plaines contribuent au développement du tourisme de montagne. Lorsque les équilibres socio-écologiques sont perturbés, les relations montagne-plaine en sont affectées, avec le plus souvent des effets défavorables sur les populations de montagne (Mountain Agenda, 1997).

Aussi les législateurs s'efforcent-ils de réduire l'écart entre les niveaux de vie des zones de plaine et de montagne. Au Vietnam, par exemple, la décision 184 reconnaît l'existence d'inégalités entre les populations des montagnes et des plaines et vise l'amélioration des conditions de vie dans les régions montagneuses et reculées, notamment en y réduisant le taux de chômage et en y développant les établissements humains. De même, la loi française régissant la montagne se fixe explicitement pour objectif d'atteindre une parité de conditions de vie entre les zones montagneuses et les autres régions du pays.

En outre, les lois sur la montagne accordent généralement aux montagnards des droits prioritaires et des privilèges en fonction de leur résidence. La loi ukrainienne, par exemple, confère des privilèges

spéciaux aux ressortissants des établissements de montagne, tels que de meilleures conditions de travail et de rémunération ou des pensions supérieures de 20 pour cent à la moyenne nationale. La loi d'Ossétie-Alanie du Nord octroie aussi, comme indiqué ci-dessus, des privilèges aux communautés de montagne, y compris des droits prioritaires pour l'utilisation des ressources naturelles et la récolte du bois.

Dans le même ordre d'idées, certaines lois édictent des mesures spécifiques tendant à limiter l'exode des zones montagneuses. Tel est le cas en Italie, où la loi 97 de 1994 habilite les régions à accorder des incitations financières aux personnes qui choisissent de rester ou de s'établir dans une région de montagne.

En revanche, les législateurs n'abordent pas toujours certains problèmes sociaux importants. Par exemple, aucune des lois examinées ne traite spécifiquement des questions de genre. Il s'agit là d'une lacune, car si les femmes s'acquittent de la plupart des tâches liées à la production agricole et alimentaire en montagne, dans les faits elles se heurtent, bien plus que les hommes, à de sérieux obstacles pour ce qui est de l'accès à la terre et à d'autres biens, à l'éducation, aux services sociaux, au crédit et à la technologie (Mountain Agenda, 1997).

## **2.5. Protection de l'environnement**

Les zones de montagne renferment des écosystèmes riches en biodiversité, qui abritent souvent des espèces rares de faune et de flore. En même temps, elles comptent parmi les régions biogéographiques les plus susceptibles de dégradation environnementale. Aussi leur protection devrait-elle constituer un volet important de la législation relative aux montagnes. En pratique, néanmoins, les mesures de préservation des écosystèmes montagneux se trouvent plutôt dans des lois connexes (sur l'environnement, les forêts, l'eau, le sol, l'aménagement du territoire), même si les lois montagne comportent elles aussi quelques dispositions générales de portée environnementale, qui traitent notamment de la protection des forêts, des sols et de l'eau.

### **2.5.1. Sauvegarde des forêts**

Le terme «multifonctionnalité» est souvent utilisé à propos des forêts de montagne, en raison des fonctions qu'elles remplissent pour le captage et le stockage de l'eau et pour la protection contre les risques naturels, ainsi

que du fait de leur contribution aux moyens d'existence des communautés locales, qui y puisent les ressources ligneuses et non ligneuses dont elles ont besoin. De surcroît, outre la biodiversité qu'elles renferment, les forêts de montagne sont également un élément important du paysage.

Dans les pays où il n'existe pas de loi propre à la montagne, la législation forestière comporte généralement des dispositions applicables aux forêts de montagne. C'est le cas, par exemple, du Burundi, de la Chine, du Népal et de l'Ouganda. En revanche, la loi italienne sur la montagne de 1994 contient des dispositions spécifiques sur la gestion des forêts de montagne. Aux termes de celles-ci, les communautés montagnardes doivent promouvoir l'aménagement forestier moyennant des conventions passées entre propriétaires forestiers et elles peuvent aussi, à cette fin, susciter la constitution d'associations forestières. En vertu du projet de loi bulgare, les autorités forestières locales doivent fixer des quotas de coupe et elles peuvent bénéficier d'aides financières pour entreprendre des activités de boisement et de reboisement.

#### 2.5.2. Lutte contre l'érosion

Les lois montagne contiennent parfois des dispositions relatives à la lutte contre l'érosion des sols. Par exemple, selon le projet de loi bulgare, les programmes de promotion de l'agriculture de montagne doivent comprendre des mesures particulières sur la fertilité des sols et l'érosion. La loi italienne 1102 de 1971 habilite les régions, les communautés de montagne et les communes à recourir à l'expropriation des terres requises pour les besoins de la lutte contre l'érosion des sols et de la protection de l'environnement dans les régions de montagne.

Dans d'autres pays, des dispositions anti-érosion, applicables aux montagnes, sont contenues dans des lois plus générales traitant de l'environnement ou des ressources naturelles. Par exemple, le code forestier burundais de 1985 édicte des règles sur la conservation et la remise en état des sols dans les zones montagneuses. D'après la loi ougandaise sur l'environnement de 1995, les comités de district de l'environnement doivent recenser les régions collinaires et montagneuses écologiquement sensibles; à cet effet, les zones menacées d'érosion sont considérées comme sensibles du point de vue écologique.

### 2.5.3. Conservation des eaux

Les montagnes regorgent d'eau douce, aussi bien sous forme de glace et de neige que dans les lacs et réservoirs, jouant ainsi un rôle crucial dans l'approvisionnement en eau. Toutefois, les dispositions juridiques visant spécialement la protection et la gestion durable des ressources hydrauliques en montagne restent rares. Par exemple, au Vietnam, les instructions du Premier ministre sur les politiques et méthodes de développement socio-économique soutenu dans les zones de montagne de 1993 prescrivent la consolidation ou la construction de petits réseaux d'irrigation et prévoient des subventions de l'Etat pour l'alimentation en eau des zones montagneuses.

Selon la loi d'Ossétie-Alanie du Nord, les eaux douces et minérales peuvent être utilisées à des fins commerciales conformément à la législation en vigueur et moyennant paiement d'une redevance. En revanche, leur utilisation domestique est gratuite pour les communautés de montagne. Le projet de loi bulgare prévoit pour sa part une réduction des taxes de fourniture d'eau au profit des populations de la montagne.

## CONCLUSION

Après dix ans de mise en oeuvre du chapitre 13 d'Action 21, rares sont encore les pays qui disposent d'instruments juridiques propres aux montagnes. Si l'on excepte un accord régional, la convention alpine, qui représente un effort notable de collaboration entre Etats partageant un système montagneux, il n'existe aucun autre accord juridiquement contraignant, à l'échelle mondiale ou régionale, qui traite spécifiquement des zones de montagne.

La plupart des pays ne se sont pas non plus dotés de lois montagne, se contentant de recourir aux lois existantes partiellement applicables aux régions montagneuses pour assurer la protection et le développement de celles-ci. Toutefois, certains pays comme la France, la Géorgie, l'Italie, la Suisse et l'Ukraine, ont adopté des instruments juridiques propres à la montagne, et quelques autres pays sont en train de suivre la même voie. Ces évolutions convergentes semblent indiquer qu'on s'achemine, dans les années à venir, vers un effort de création législative accrue axé sur la montagne.

Les législations nationales déjà en place traitent en général de problèmes similaires communs aux zones montagneuses. C'est pourquoi leur contenu est assez semblable et se caractérise notamment par les traits suivants:

- elles visent toutes à promouvoir le développement socio-économique des communautés de montagne en même temps que la protection de leur environnement;
- elles déterminent toutes leur champ d'application en définissant les zones de montagne, par référence principalement au critère de l'altitude;
- elles créent souvent des institutions spécialement chargées de promouvoir la mise en valeur des montagnes;
- elles encouragent les activités économiques en montagne par le biais de fonds spéciaux, prêts, subventions, labels et autres mesures incitatives;

- elles poursuivent des objectifs sociaux, en particulier à travers le développement des infrastructures, de l'enseignement, de la santé et d'autres services;
- enfin, elles s'emploient à sauvegarder l'environnement montagnard, notamment au moyen de la conservation des forêts, des eaux et des sols dans les régions de montagne.

Bien que globalement prometteuses en termes de gestion durable des montagnes, de telles lois présentent néanmoins certaines lacunes et devraient refléter de façon plus complète les intérêts particuliers des écosystèmes montagneux et des populations de montagne. Par exemple, elles devraient favoriser une participation renforcée des communautés montagnardes aux processus décisionnels les concernant, une meilleure coordination des lois afférentes aux montagnes, ainsi que la mise en place de mécanismes institutionnels mieux adaptés aux exigences de leur développement harmonieux.

D'une façon plus générale, les cadres juridiques régissant la montagne devraient, pour plus d'efficacité:

- tenir compte de manière coordonnée, intégrée, équilibrée et cohérente des divers aspects du développement durable des montagnes, y compris la sylviculture, l'agriculture, les transports, la culture, l'éducation, la santé, l'économie, l'environnement, la biodiversité, le tourisme et les mines;
- respecter les cultures, protéger les droits, promouvoir le bien-être et garantir la participation des communautés locales dans les régions de montagne;
- créer des cadres institutionnels permettant de promouvoir et de faciliter le dialogue et le consensus entre les différents partenaires et intérêts en présence, dans un contexte par essence multisectoriel;
- mettre au point des mécanismes de règlement des différends et de résolution des conflits qui soient adaptés aux conditions des montagnes;
- promouvoir et faciliter la coopération bilatérale et multilatérale, en particulier dans les zones montagneuses transfrontalières, conformément aux instruments juridiques internationaux pertinents.



Ces cadres juridiques devraient en outre être fondés sur – et soutenus par – des politiques et des stratégies nationales intégrées de gestion durable des écosystèmes de montagne. Ils devraient aussi, au besoin, être complétés par des accords régionaux, telle la convention alpine, qui organisent la collaboration transfrontière entre pays ayant en commun des chaînes montagneuses.

## BIBLIOGRAPHIE

**African Mountains Association.** 1997. *African Mountains and Highlands - Declaration of Antananarivo*. International Workshop of the African Mountains Association, 26 mai - 1er juin 1997, Antananarivo, Madagascar ([www.mtnforum.org/resources/mpl/73africanmnts.htm](http://www.mtnforum.org/resources/mpl/73africanmnts.htm)).

**Commission on Sustainable Development.** 2001. *Sustainable Mountain Development. Report of the Secretary-General*. E/CN.17/2001/PC/14.

**Congress of Local and Regional Authorities of Europe.** 1995. *Recommendation 14 (1995) (1) on the European Charter of Mountain Regions* ([www.mtnforum.org/resources/library/clrae95a.htm](http://www.mtnforum.org/resources/library/clrae95a.htm)).

**Conseil International Associatif pour la Protection des Pyrénées.** 1995. *Charter for the Protection of the Pyrénées. English Summary* ([www.mtnforum.org/resources/library/ciapp95a.htm](http://www.mtnforum.org/resources/library/ciapp95a.htm)).

**Egerer, H.** 2002. *Cooperation for the Protection and Sustainable Management of the Carpathians: Going to Bishkek* ([www.mtnforum.org/resources/library/egerh02b.htm](http://www.mtnforum.org/resources/library/egerh02b.htm)).

**Euromontana.** 2000. *Final Declaration for the Second European Mountain Convention*. Trente, Italie, 17-18 mars 2000 ([www.mtnforum.org/resources/library/eurom00c.htm](http://www.mtnforum.org/resources/library/eurom00c.htm)).

**Euromontana.** 2002. *Short Report of the Third European Mountain Convention*. Inverness, Ecosse, 16-18 mai 2002.

**Fatiga, J.** 2002. *Policy of the Republic of Poland towards a Sustainable Development of Mountainous Areas* ([www.mtnforum.org/emaildiscuss/discuss02/052202557.htm](http://www.mtnforum.org/emaildiscuss/discuss02/052202557.htm)).

**FAO.** 2002. *Law and Sustainable Development Since Rio: Legal Trends in Agriculture and Natural Resource Management*. Étude Législative n° 73, Rome.

**Fodella, A. & Pineschi, L.** 2000. *Environment Protection and Sustainable Development of Mountain Areas - Preliminary Report*. Mountains and the Environment: Ten Years after Rio, Courmayeur, 16-17 juin 2000.

**Fourth International Conference on Sustainable Mountain Development.** 2001. *Proceedings of the Fourth International Conference on Sustainable Mountain Development: Regional and Transboundary Cooperation and Policy Issues.* Vladikavkaz, Fédération de Russie, 23-26 septembre 2001.

**International Union of Alpinist Associations (UIAA).** 1997. *UIAA Kathmandu Declaration* ([www.mtnforum.org/resources/library/uiaa97c.htm](http://www.mtnforum.org/resources/library/uiaa97c.htm)).

**International Workshop on Sustainable Mountain Development.** 2001. *Cusco Declaration.* International Workshop on Mountain Ecosystems: A Vision of the Future. Cusco, Pérou, 25-27 avril 2001 ([www.mtnforum.org/resources/library/iwsm01b.htm](http://www.mtnforum.org/resources/library/iwsm01b.htm)).

**Lynch, O. & Maggio, G.** 2000. *Mountain Laws and Peoples: Moving towards Sustainable Development and Recognition of Community-based Property Rights.* Washington, DC, Center for International Environmental Law.

**Maglia, S. & Santoloci, M.** 1998. *Il codice dell'ambiente* (9e éd.). Editrice La Tribuna, Piacenza.

**Mountain Agenda.** 1997. *Mountains of the World. Challenges for the 21st Century. A Contribution to Chapter 13, Agenda 21.*

**Pradhan, K.** 1999. *The Altai Declaration* ([www.mtnforum.org/resources/library/mfb99b.htm](http://www.mtnforum.org/resources/library/mfb99b.htm)).

**Servon, F.** 1997. La Convention alpine (la montagne et la souris), *Revue juridique de l'environnement*, n° 3.

**Resolution of the First Meeting of the Authorized Representatives on Development of a Legal Instrument for the Protection of the Caucasian Mountain Ecosystems.** 2001. Yérévan, Arménie, 26-27 juin 2001 ([www.mtnforum.org/resources/library/ragr01a.htm](http://www.mtnforum.org/resources/library/ragr01a.htm)).

**United Nations.** 1997. *Natural Resource Aspects of Sustainable Development in Greece. Agenda 21 - National Information* ([www.un.org/esa/agenda21/natinfo/countr/greece/natur.htm](http://www.un.org/esa/agenda21/natinfo/countr/greece/natur.htm)).

**UNEP.** 2001. *European Mountain Initiative - News* ([www.unep.ch/roel/emi.htm](http://www.unep.ch/roel/emi.htm)).

**Villeneuve, A., Talla P. & Mekouar M.A.** 2002. Le cadre juridique de l'aménagement durable de la montagne: un aperçu des instruments propres à la montagne, *UNASYLVA* 208.

**World Mountain Forum.** 2000a. *Draft World Charter for Mountain Populations*, 9 juin 2000, Chambéry, France ([www.forum-mondial-montagne.org/ouvangl.html](http://www.forum-mondial-montagne.org/ouvangl.html)).

**World Mountain Forum.** 2000b. *Final Declaration*, 5-9 juin 2000, Paris et Chambéry, France ([www.forum-mondial-montagne.org/ouvangl.html](http://www.forum-mondial-montagne.org/ouvangl.html)).

**Zakrevsky, A.** 1995. *Status of Mountain Human Settlements [Ukraine]*. Letter to Mountain Forum ([www.mtnforum.org/resources/library/zakra95a.htm](http://www.mtnforum.org/resources/library/zakra95a.htm)).

**Annexe**  
**Principales lois spécifiques aux montagnes**

Pays	Textes juridiques propres aux montagnes
<b>Bulgarie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projet de loi relatif au développement des régions montagneuses (1993)</li> </ul>
<b>Cuba</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Décret 197 du 17 janvier 1995 relatif aux commissions du Plan Turquino-Manati</li> </ul>
<b>France</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Loi 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne</li> <li>• Loi 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire</li> <li>• Loi 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi 95-115</li> <li>• Décret 85-994 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil national de la montagne</li> <li>• Décrets 85-995 à 85-1001 du 20 septembre 1985 relatifs à la composition et au fonctionnement des comités des sept massifs de France (Massif Central, Alpes du Nord, Alpes du Sud, Corse, Pyrénées, Jura, Vosges)</li> <li>• Décret 2000-1231 du 15 décembre 2000 relatif à l'utilisation du terme «montagne»</li> </ul>
<b>Géorgie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Loi du 8 juin 1999 relative au développement socioéconomique et culturel des régions de montagne</li> </ul>
<b>Grèce</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Loi 1892/90 encourageant l'économie et le développement des régions de montagne amendée par la loi 2234/94</li> </ul>
<b>Italie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Loi 991 du 25 juillet 1952 relative aux bois, forêts et territoires de montagne</li> <li>• Loi 1102 du 3 décembre 1971 portant de nouvelles normes pour le développement de la montagne (modifiée par la loi 142/1990)</li> <li>• Loi 97 du 31 janvier 1994 portant nouvelles dispositions pour les zones de montagne</li> <li>• Lois des régions (Abruzzes, Basilicate, Calabre, Frioul-Vénétie Julienne, Latium, Ligurie, Lombardie, Marches, Molise, Piémont, Toscane et Ombrie)</li> <li>• Loi de la province autonome de Bolzano</li> </ul>
<b>Fédération de Russie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Loi du 30 décembre 1998 relative au développement des régions de montagne de la République d'Ossétie-Alanie du Nord</li> </ul>
<b>Suisse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne</li> <li>• Ordonnance du 7 décembre 1998 sur le cadastre de la production agricole et la délimitation des zones</li> </ul>
<b>Ukraine</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Loi de 1995 sur le statut des établissements humains de montagne</li> </ul>

*DEUXIEME PARTIE*  
*ETUDES DE CAS*



## I. BULGARIE

### 1.1. Introduction

En vertu de l'article 20 de la constitution bulgare, l'Etat doit établir des conditions favorisant un développement équilibré sur l'ensemble du territoire national, sans distinction de régions. L'assemblée nationale a cependant estimé nécessaire de mettre en place une loi propre aux zones de montagne, en considération de leurs caractéristiques particulières. Les montagnes bulgares abritent en effet près de 30 pour cent de la population et de plus de 50 pour cent des établissements humains, dont les conditions de vie difficiles justifient la prise de mesures spécifiques. De surcroît, elles recèlent un important potentiel économique, dont notamment des gisements miniers, des ressources hydrauliques, des sources thermales et des espaces de récréation<sup>1</sup>.

En 2002, ledit projet de loi, entièrement rédigé, n'avait pas été définitivement adopté par le Parlement. Il s'agit d'un texte qui remonte en fait à 1993, intitulé loi relative au développement des régions de montagne en République de Bulgarie<sup>2</sup>. En plus de ce projet de loi, qui sera au cœur du présent chapitre – et qui sera désigné ci-dessous «loi» par commodité de langage –, trois autres textes seront évoqués incidemment: la loi relative à la protection des producteurs agricoles, la loi sur les aides aux agriculteurs et la loi concernant les aires protégées.

### 1.2. Délimitation de la montagne

La loi s'applique aux régions de montagne, telles que définies à l'article 3. Une région de montagne est un territoire, constitué d'une ou de plusieurs communes voisines, dont plus de 70 pour cent de la superficie a:

- soit une altitude supérieure à 600 mètres;
- soit une dénivellation supérieure à 400 mètres entre le point le plus élevé et le point le plus bas.

---

<sup>1</sup> Exposé des motifs du projet de loi relative au développement des régions de montagne.

<sup>2</sup> Selon une communication personnelle datée du 22 octobre 2001 de M. Svetoslav Apostolov (point focal de la Bulgarie pour l'Année internationale de la montagne, Service national de la protection de la nature, Ministère de l'eau et de l'environnement), certaines modifications ont été apportées au projet de loi après 1993, mais il n'en est pas tenu compte ici faute d'avoir pu en prendre connaissance.



La loi donne en annexe la liste des communes ayant le statut de «communes de montagne» (art. 4.1). Il est à noter que cette liste ne peut être amendée que par voie législative (art. 4.2).

### **1.3. Administration de la montagne**

La loi fixe les fonctions des différents organes chargés du développement des régions de montagne. Selon l'article 29, le Conseil des ministres est compétent pour: (i) coordonner les actions des ministères et institutions chargés de l'application de la loi; (ii) définir et adopter la politique nationale à moyen terme ainsi que les priorités en matière de développement des régions de montagne; et (iii) proposer à l'Assemblée nationale d'adopter, lors du vote du budget national, les crédits nécessaires pour assurer les investissements (art. 10.2), des ressources supplémentaires destinées aux budgets locaux des communes (art. 15) et des soutiens financiers en faveur des établissements scolaires dans les régions de montagne (art. 19).

Par ailleurs, la loi prévoit la création d'un Conseil national des régions de montagne (CNRM) et définit les attributions des conseils locaux des communes de montagne et des associations de communes de montagne.

#### **1.3.1. Conseil national des régions de montagne**

Le CNRM, organe public, est créé auprès du Conseil des ministres (art. 30). Il est composé pour moitié de personnes élues (élus locaux et députés) et pour moitié de représentants de l'Etat. Ces derniers sont nommés, selon le cas, par les maires des communes de montagne, par l'Assemblée nationale ou par le Premier ministre. Le président du CNRM est un député, nommé parmi les membres du Conseil par l'Assemblée nationale. L'organisation et le fonctionnement du CNRM doivent être précisés par son statut (art. 31).

Les fonctions du CNRM sont les suivantes (arts. 32, 12, 16.2 et 25):

- déterminer les mesures à prendre pour le développement des régions de montagne;
- proposer annuellement aux Conseil des ministres des financements prioritaires pour les régions de montagne;

- proposer les modalités de participation de l'Etat à la mise en œuvre des programmes de développement des communes de montagne;
- définir les programmes et actions visant à promouvoir l'économie de montagne;
- déterminer les incitations financières aux activités économiques en région de montagne;
- sélectionner les projets pouvant bénéficier de subventions publiques;
- gérer les ressources du Fonds spécial de développement des régions de montagne;
- répartir les demandes de financement des communes entre les divers fonds de l'Etat.

#### 1.3.2. Conseils des communes de montagne

Aux termes de l'article 33 de la loi, les fonctions devant être exercées par ces conseils se résument ainsi :

- élaborer, indépendamment ou en collaboration avec d'autres communes, des programmes de développement local et régional;
- débattre des questions d'utilité publique;
- créer des associations avec d'autres communes de montagne;
- élaborer des projets à financer par le Fonds spécial de développement des régions de montagne.

#### 1.3.3. Associations des communes de montagne

Les communes de montagne peuvent s'associer en vue de résoudre des problèmes et de mener des actions d'intérêt commun. Les associations ainsi formées peuvent notamment mettre en place des programmes de développement, des équipements collectifs et des infrastructures sociales.

La loi encourage la création de ces associations dans la mesure où elle leur permet: (i) de prendre part, à titre consultatif, aux délibérations du CNRM, où elles sont habilitées à se faire représenter; (ii) à conditions égales avec les autres intervenants, de bénéficier d'un accès prioritaire aux fonds publics pour le financement de leurs projets (art. 34).

## 1.4. Développement de la montagne

La loi vise à promouvoir le développement des richesses naturelles des régions de montagne. A ce titre, elle prévoit que l'Etat et les pouvoirs locaux encouragent, à l'aide notamment d'incitations financières, les initiatives entreprises dans les domaines de l'agriculture, de la sylviculture, de l'élevage et du tourisme (art. 5).

### 1.4.1. Développement économique

#### (a) Fonds spécial

La loi prévoit la création d'un Fonds spécial de développement des régions de montagne, qui est alimenté par: les dotations du budget national, accordées en fonction des programmes et des projets présentés; les dons des particuliers; et les financements internationaux (art. 36.2).

Les ressources du Fonds peuvent être utilisées pour l'attribution de crédits d'investissement à faible taux d'intérêt et pour le financement de divers programmes en matière de recherche et de formation, de développement de l'agriculture et du tourisme, d'aménagement du territoire et de gestion des ressources forestières (art. 36.1).

La gestion du Fonds est assurée par le CNRM (art. 36.3), dans les conditions que fixera le Conseil des ministres par la voie d'un règlement, qui définira notamment les modalités d'affectation des ressources (art. 36.4).

Par ailleurs, la création de fonds locaux, destinés à promouvoir des initiatives locales et régionales de développement des régions de montagne, est également envisagée par la loi (art. 37).

En 1995, un Fonds spécial pour les projets environnementaux dans les régions de montagne avait été créé dans le but de mobiliser des financements visant, entre autres, à combattre l'érosion et la déforestation ou à assurer l'approvisionnement en eau. Ce fonds a été fusionné, en 1996, avec le Fonds national de protection de l'environnement<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Site des Nations Unies sur le développement durable: *Profil de la Bulgarie* (1997) ([www.un.org/esa/agenda21/natinfo/countr/bulgaria/natur.htm](http://www.un.org/esa/agenda21/natinfo/countr/bulgaria/natur.htm)).

(b) Agriculture

L'agriculture et l'élevage de montagne représentent deux domaines que l'Etat et les pouvoirs locaux doivent promouvoir aux termes de la loi, à l'échelle nationale, régionale et locale. Ils peuvent fournir à cette fin des soutiens financiers pour l'élaboration et la mise en oeuvre de programmes de développement de l'agriculture et de l'élevage en zone de montagne (art. 6.1.1). Selon l'article 7.1, de tels programmes doivent concourir:

- à la protection de l'agriculture et l'élevage contre les impacts négatifs des conditions physiques et climatiques en montagne;
- à la conservation des terres arables et la lutte contre l'érosion, les crues et les avalanches;
- au maintien de la qualité des pâturages et des activités liées à l'agriculture et l'élevage de montagne.

Comme l'Etat est propriétaire de plus de la moitié des régions de montagne (Lynch et Maggio, 2000), la loi a prévu la possibilité d'utiliser, à des fins agricoles, certains pâturages faisant partie du domaine forestier de l'Etat là où les terres cultivables sont insuffisantes dans les régions montagneuses, et ce dans le but de favoriser le développement de l'agriculture de montagne (art. 27)

Ces dispositions ont été complétées, en 1995, par la loi relative à la protection des producteurs agricoles. Celle-ci a prévu l'adoption d'un programme annuel de développement agricole, qui doit contenir des mesures particulières concernant l'agriculture de montagne. De plus, elle a créé un Fonds agricole spécial, dont une partie des ressources doit être allouée à des actions de développement de l'agriculture de montagne. A cet effet, des aides financières peuvent être octroyées aux producteurs agricoles sous forme de crédits d'investissements (art. 13.1.5). Cette loi a été remplacée en 1998 par la loi sur les aides aux agriculteurs, mais celle-ci a maintenu les dispositions relatives au fonds agricole. D'après le Plan national concernant l'agriculture et le développement rural 2000–2006, les recettes dudit fonds représentaient, en 1999, 42 millions d'Euros.

(c) Tourisme

La loi dispose que l'Etat et les pouvoirs locaux encouragent le développement du tourisme dans les régions de montagne (art. 5). Dans

ce but, des subventions peuvent être accordées pour la mise en place de programmes visant à promouvoir le tourisme de montagne à l'échelle nationale, régionale et locale (art. 6.1.2). Aux termes de l'article 8, ces programmes doivent permettre:

- d'accroître les réserves foncières destinées au tourisme thermal et l'agritourisme en montagne;
- de développer les activités commerciales et artisanales liées au tourisme de montagne;
- d'assurer la formation et le recyclage des personnels du tourisme montagnard.

De plus, la loi prévoit la délimitation, dans les plans régionaux et locaux d'aménagement du territoire, de zones dites touristiques (art. 9.2).

#### 1.4.2. Développement social

Les multiples contraintes, d'ordre physique et climatique, qui rendent souvent difficile la vie en région de montagne, ont été prises en compte lors de l'élaboration de la loi, notamment dans le chapitre III, qui est entièrement consacré à l'amélioration des infrastructures et des services sociaux. Dans ce domaine, l'Etat doit fixer, en partenariat avec les administrations régionales et les pouvoirs locaux, les priorités à moyen terme en matière de transport, de communication, d'approvisionnement en eau, de santé, de formation, entre autres actions sociales (art. 14.2).

L'Etat encourage également le développement social des régions de montagne par l'octroi de financements. Les promoteurs de projets d'amélioration des infrastructures et équipements sociaux en montagne peuvent bénéficier de subventions ou de crédits à faible taux d'intérêt (art. 16.1). L'Etat contribue aussi à l'entretien de telles infrastructures et équipements au niveau des communes de montagne en accordant des crédits supplémentaires aux budgets locaux (art. 15).

Des mesures avantageuses sont également prévues en matière d'éducation. Selon l'éloignement, les services publics chargés de la santé et de l'éducation fixent, en collaboration avec les pouvoirs locaux, des normes moins contraignantes quant au nombre minimum d'enfants requis pour créer des établissements scolaires (art. 18). De plus, en région de montagne, le financement des écoles dites «d'acclimatation», destinées aux enfants atteints de maladies chroniques, est assuré par le budget

national, par l'intermédiaire du budget de la commune où l'école se situe (art. 19).

Enfin, les établissements de santé et de récréation font l'objet de dispositions particulières: les associations de communes de montagne sont habilitées, dans certaines régions, à exploiter gratuitement les complexes récréatifs et médicaux de l'Etat (art. 20).

### **1.5. Protection de la montagne**

La préservation de l'environnement fait l'objet de dispositions constitutionnelles qui font obligation à l'Etat et aux citoyens à mettre en œuvre les moyens nécessaires à la sauvegarde du milieu naturel (articles 15 et 55 de la constitution). En conformité avec ces dispositions, la loi consacre le chapitre IV aux ressources hydrauliques et forestières. Conçu d'une manière favorable aux populations de montagne, ce chapitre énonce les mesures à prendre pour assurer une gestion équilibrée et durable des ressources naturelles. En outre, le souci de protéger l'environnement est aussi présent dans les dispositions susvisées concernant les programmes de promotion de l'agriculture et de l'élevage de montagne, telles que celles visant à combattre efficacement l'érosion, les crues et les avalanches (art. 7.1.3).

#### **1.5.1. Forêts**

Les régions de montagne abritent les deux tiers du couvert forestier en Bulgarie (Observatoire européen des forêts de montagne). Les ressources forestières constituent donc une des bases essentielles du développement de ces régions et leur gestion durable nécessite, de ce fait, un encadrement législatif adéquat. A cette fin, la loi prévoit la possibilité d'accorder des subventions, sur proposition du CNRM et en accord avec le Comité des forêts et le Ministère de l'agriculture (art. 25), aux inspections locales des forêts et aux producteurs forestiers:

- les premières peuvent en bénéficier pour la régénération des forêts, le reboisement, la plantation d'essences forestières de valeur, la lutte contre l'érosion et la protection des zones de captage des eaux (art. 23);
- les seconds peuvent les obtenir pour la production de plants d'espèces précieuses d'arbres forestiers et fruitiers (art. 24).

La loi tend, de plus, à favoriser la valorisation des sous-produits forestiers. L'Etat et les communes peuvent ainsi autoriser les particuliers à utiliser, à titre gratuit, des bâtiments destinés à la création d'entreprises pour le séchage et le traitement de champignons, d'herbes médicinales et de fruits sauvages, entre autres sous-produits forestiers (art. 26).

Enfin, vu le développement des activités économiques locales liées à la transformation du bois, la loi habilite les inspections locales des forêts à fixer les quotas de coupe de bois afin sans doute d'éviter les prélèvements excessifs (art. 28). A cet égard, il a été observé au sujet des forêts de montagne en Bulgarie que "la restriction des coupes rases et des structures du même âge" a été l'un des objectifs poursuivis par le pays au cours de ces dernières années (Observatoire européen des forêts de montagne).

#### 1.5.2. Eaux

Bien que les régions de montagne recèlent plus de 80 pour cent des ressources hydriques du pays, la loi ne contient pas de mesures spécifiques sur la protection des eaux – lesquelles sont incluses dans la loi sur l'eau. Quant à la présente loi, elle crée un régime de faveur au profit des usagers habitant en montagne, qui paient des taxes réduites pour l'approvisionnement en eau (art. 22).

#### 1.5.3. Aires protégées

C'est dans les régions de montagne que se situe la majorité (85 pour cent) des réserves naturelles et autres espaces spécialement protégés (Giurova, 1995), tels que ces derniers sont définis par la loi relative aires protégées, principal texte législatif régissant la conservation des habitats et des paysages naturels. En fait, les parcs nationaux, sites protégés et réserves naturelles ont été, pour l'essentiel, établis en zone de montagne et sont donc soumis au régime spécifique de ladite loi concernant les aires protégées.

Par ailleurs, dans le cadre du programme de l'UNESCO sur l'homme et la biosphère (MAB), la Bulgarie dispose d'un large éventail de 14 réserves de la biosphère. Bien que réparties dans l'ensemble du territoire national, toutes ces réserves, à l'exception de trois, sont situées en région de montagne.

## 1.6. Conclusion

L'analyse qui précède du projet de loi bulgare montre combien il peut être utile d'élaborer une loi propre à la montagne. Les mesures spécifiques de développement socio-économique que cette loi prévoit en faveur des populations montagnardes visent à leur procurer des conditions de vie comparables à celles qui prévalent dans le reste du pays, avec l'espoir de leur offrir des chances égales d'épanouissement.

Ladite loi a aussi le mérite de prévoir la création d'institutions spécialement chargées de veiller au développement des régions de montagne, ainsi que la constitution d'un fonds spécial destiné à mobiliser et redistribuer les financements requis pour la réalisation des programmes et projets de développement des zones montagneuses.

La loi est toutefois assez laconique en ce qui concerne les mesures particulières de protection de l'environnement en région de montagne. Il est vrai qu'il existe en Bulgarie une législation générale en la matière. Il n'en demeure pas moins que la présente loi gagnerait à être complétée par des dispositions explicites sur la protection des ressources naturelles des écosystèmes de montagnes.

## Bibliographie

### Législation

- Constitution de 1991 ([www.bild.net/legislation](http://www.bild.net/legislation))
- Projet de loi relatif au développement des régions de montagne de 1993 ([www.mtnforum.org/resources/library/bulga93a.htm](http://www.mtnforum.org/resources/library/bulga93a.htm))
- Loi relative à la protection des producteurs agricoles de 1995, *Journal Officiel* n° 57 du 23 juin 1995 ([www.bild.net/legislation](http://www.bild.net/legislation))
- Loi sur les aides aux agriculteurs de 1998, *Journal Officiel* n° 58 du 22 mai 1998 ([www.bild.net/legislation](http://www.bild.net/legislation))
- Loi concernant les aires protégées de 1998 (FAOLEX, <http://faolex.fao.org/faolex/index.htm>)
- Loi sur l'eau de 1969, *Journal Officiel* n° 29 du 11 avril 1969 ([www.bild.net/legislation](http://www.bild.net/legislation)).



**Documents**

- **Giurova, E.** 1995. *Régions de montagne bulgares: les enjeux de leur intégration dans la coopération européenne*, Actes de la Conférence de Cracovie ([www.euromontana.org/Bulgarie.htm](http://www.euromontana.org/Bulgarie.htm))
- **Kudjabashev, A. & Varadinov, O.** *Legal Aspects of Biodiversity Conservation in Bulgaria*. Document inédit et non daté
- **Lynch, O. & Maggio G.**, 2000. *Mountain Laws and Peoples: Moving Towards Sustainable Development and Recognition of Community-based Property Rights*. Center for International Environmental Law, Washington, DC
- **Ministère de l'agriculture et des forêts.** 2000. *Plan national concernant l'agriculture et le développement rural pour la période 2000–2006* ([www.mzgar.government.bg](http://www.mzgar.government.bg)).

**Sites**

- Bulgarian Institute for Legal Development: [www.bild.net/legislation](http://www.bild.net/legislation)
- Ministère de l'environnement et de l'eau: [www.moew.govrn.bg](http://www.moew.govrn.bg)
- Observatoire européen des forêts de montagne: [www.eomf.org](http://www.eomf.org)
- UNESCO - Programme sur l'Homme et la Biosphère (MAB): [www.unesco.org/mab](http://www.unesco.org/mab).

## II. FÉDÉRATION DE RUSSIE - RÉPUBLIQUE D'OSSÉTIE-ALANIE DU NORD

### 2.1. Introduction

Bien que possédant neuf chaînes montagneuses (Curtis, 1996), la Fédération de Russie n'a pas encore élaboré une politique spécifique pour les régions de montagne, pas plus qu'elle n'a adopté un texte de loi fixant des critères pour l'attribution du statut «montagne» à une région montagneuses (Ministry of Environmental Protection and Natural Resources of the Russian Federation, 1996). C'est dire qu'il n'existe pas d'instrument spécifique, politique ou juridique, consacré aux montagnes à l'échelle fédérale.

Située dans la partie septentrionale des massifs caucasiens, la République d'Ossétie-Alanie du Nord de la Fédération de Russie a plus particulièrement ressenti le besoin de développer ses régions montagneuses en vue d'améliorer les conditions socio-économiques des populations qui les habitent. Les montagnes occupent plus de la moitié du territoire de la République et, de ce fait, la politique de la montagne constitue l'un des piliers du développement de l'Ossétie-Alanie du Nord (Vaguin, 1999). Celle-ci possède son propre programme de développement, «les montagnes d'Ossétie», formellement approuvé par le gouvernement de la République (Badenkov, 1996), que le parlement de l'Ossétie-Alanie du Nord a ensuite juridiquement sanctionné en adoptant une loi montagne.

Il s'agit de la loi relative aux régions de montagnes du 30 décembre 1998. En 43 articles regroupés en sept chapitres, la loi couvre tous les aspects du développement socio-économique des régions de montagne d'Ossétie-Alanie du Nord. Conçue comme un texte de base énonçant les principes fondamentaux et les règles générales régissant les activités des populations de montagne, la loi devrait être complétée et précisée par des règlements d'application (art. 1).

En dehors de la loi de 1998, le droit de la montagne en Ossétie-Alanie du Nord puise accessoirement ses sources dans d'autres lois de la République et de la Fédération (art. 6).

## 2.2. Délimitation de la montagne

La loi montagne détermine son champ d'application en spécifiant les régions auxquelles elle s'applique et en définissant les concepts qu'elle utilise (art. 1 à 5). La loi établit des critères détaillés de définition des régions de montagne, allant jusqu'à en délimiter les contours. Elle précise également la consistance des établissements humains en zone de montagne afin de permettre l'identification des populations pouvant bénéficier des avantages qu'elle prévoit.

Les régions de montagne sont définies comme étant des régions dont les conditions naturelles – altitude, relief, climat – affectent considérablement les activités humaines qui s'y exercent (art. 1). Les régions de montagne comprennent les bassins versants, les flancs de montagne et les chaînes rocheuses, y compris les dépressions pastorales et forestières. Leurs confins sont délimités au Nord, au Sud et à l'Ouest: la «frontière nord» longe la ligne de démarcation du domaine forestier de l'Etat (limite septentrionale des montagnes Noires), la «frontière sud» coïncide avec la frontière entre la Fédération de Russie et la Géorgie et la «frontière ouest» est constituée par les limites administratives séparant la République d'Ossétie-Alanie du Nord de la République de Ingouche (art. 2). Outre la fixation de leurs confins, la loi subdivise les régions de montagne en trois catégories en fonction de leur altitude:

- les «basses montagnes», dont l'altitude est égale ou inférieure à 1 000 mètres;
- les «moyennes montagnes», dont l'altitude se situe entre 1 001 mètres et 2 000 mètres;
- les «hautes montagnes», dont l'altitude dépasse 2 001 mètres.

Les établissements humains en zone de montagne, pour leur part, sont décrits comme étant les villages, installations de travail et autres établissements situés dans les limites des bassins versants, des flancs de montagne et des chaînes rocheuses du Grand Caucase (art. 3). Le gouvernement de la République doit établir une liste de ces établissements humains conformément aux dispositions de la loi. Cette liste est particulièrement importante lors de la détermination des «populations de montagne», puisqu'elle sert de référence pour l'enregistrement des résidents des établissements de montagne. Il s'agit des personnes installées dans lesdits établissements de façon permanente ou y ayant travaillé pendant plus d'un an et qui continuent d'y demeurer en raison de leur

travail, d'une incapacité ou de leur retraite. Ces personnes doivent avoir été enregistrées dans un établissement de montagne (art. 4).

### **2.3. Administration de la montagne**

La loi prévoit la création d'une institution spécialement chargée des régions de montagne, mais sans préciser ses attributions et son organisation, qui devront être ultérieurement fixées par voie réglementaire (art. 9). Dans l'exercice de ses fonctions, cette institution devra agir de façon coordonnée avec les services environnementaux, en coopération avec les autorités locales et dans le respect des droits des usagers de la nature (art. 10). L'institution en question devra aussi contribuer à la réglementation et à la gestion des ressources naturelles en région de montagne, de concert avec les services techniques compétents en la matière (art. 35). Son budget devra être alimenté notamment par des dotations de la Fédération et de la République, ainsi que par le produit des taxes et redevances d'utilisation des ressources naturelles des régions de montagne (art. 27).

La loi définit également les domaines de compétence respectifs de l'administration centrale et des autorités locales en matière de protection et d'utilisation des ressources naturelles de la montagne. Les organes centraux et locaux contribuent, à leurs niveaux, à la formulation, au financement et à la réalisation de programmes de gestion des ressources naturelles en montagne, ainsi qu'à l'adoption de mesures en faveur de la protection de l'environnement. Ils remplissent aussi, séparément, des fonctions propres. Par exemple, le gouvernement central est chargé de l'adoption des lois et règlements relatifs à l'utilisation des ressources naturelles, de la gestion des registres fonciers et de la création de banques de données sur les ressources naturelles. Les autorités locales, de leur côté, adoptent et exécutent les budgets locaux, contribuent à la constitution de fonds de développement des régions de montagne, réglementent l'utilisation de l'eau au niveau local et gèrent les terres communales en zone de montagne (arts. 7 et 8). Enfin, un contrôle général de la gestion des ressources naturelles en région de montagne est exercé tant par l'administration centrale que par les autorités locales (art. 36).

## 2.4. Développement de la montagne

Selon son préambule, la loi vise à établir les bases socio-économiques et le cadre juridique du développement durable des régions de montagne d'Ossétie-Alanie du Nord, de préserver leurs ressources naturelles et d'en assurer l'utilisation rationnelle, ainsi que de sauvegarder le patrimoine historique, culturel et architectural qu'elles recèlent.

### 2.4.1. Exploitation des ressources naturelles: droits et obligations des usagers

Les nationaux, comme les étrangers, ont en principe le droit de jouir des ressources naturelles en zone de montagne. Toutefois, les populations qui y résident ont un droit d'usage prioritaire desdites ressources (art. 11). En outre, des privilèges sont accordés à différentes catégories de personnes et d'institutions établies en montagne pour l'utilisation des ressources de celle-ci, tels que les exploitants agricoles, les producteurs de marchandises destinées aux zones de montagne, ainsi que les entreprises municipales et les structures chargées de l'éducation, la santé et la culture. La nature de ces privilèges sera fixée par le parlement d'Ossétie-Alanie du Nord, sur proposition du gouvernement (art. 19). Enfin, la loi confère aussi aux populations de montagne des droits d'utilisation du bois à des fins lucratives (art. 17).

En contrepartie des droits qui leur sont reconnus, les bénéficiaires doivent aussi assumer certaines obligations. Ainsi, les usagers des ressources naturelles non renouvelables doivent les exploiter rationnellement, dans le respect des normes environnementales en vigueur, faute de quoi ils mettent en jeu leur responsabilité administrative et pénale (art. 15). Quant aux usagers des ressources naturelles renouvelables, ils sont tenus d'assurer la protection, la restauration et la régénération des ressources en eau et en sol, ainsi que la faune et la flore sauvages. Les dommages résultant d'une diminution ou d'une perte de fertilité du sol causée par la faute de l'utilisateur doivent être réparés par ce dernier. Celui-ci engage également sa responsabilité pénale en cas d'infraction aux lois et aux règlements relatifs aux ressources naturelles (art. 16).

La violation des dispositions de la loi montagne entraîne en outre des sanctions spécifiques, tant civiles que pénales (arts. 40 et 41). En plus du dédommagement des propriétaires affectés, les auteurs d'infractions

portant atteinte aux ressources naturelles s'exposent aux sanctions prévues par les lois de la Fédération comme de la République. Ces dispositions s'appliquent aussi bien aux nationaux qu'aux étrangers, ces derniers ayant les mêmes droits mais aussi les mêmes devoirs que les citoyens de la République au regard des ressources naturelles de montagne (art. 39).

#### 2.4.2. Gestion des ressources naturelles: instruments économiques et financiers

Dans les régions de montagne, l'utilisation des ressources naturelles à des fins lucratives, que ce soit pour l'exploitation minière, l'utilisation des eaux douces et minérales, les activités de tourisme et de loisir, la coupe de bois, la récolte de plantes médicinales, le pâturage ou la chasse, est assujettie à l'obtention de permis, accordés aux requérants dans les conditions fixées par les lois et règlements régissant ces diverses matières (art. 14).

L'accès aux ressources naturelles est gratuit dans certains cas et payant dans d'autres. Le paiement de redevances est requis, par exemple, pour l'exploitation du sol et du sous-sol, des ressources en eau douce, de la faune et de la flore sauvages, ainsi que pour la construction d'installations industrielles, sanitaires et récréatives (art. 17). Les redevances sont fixées conformément aux dispositions en vigueur ou, à défaut, par le gouvernement de la République (art. 18). Inversement, certaines activités sans but lucratif s'exercent gratuitement. Il s'agit notamment de la récolte de fruits, champignons et plantes médicinales, du prélèvement d'eau pour les besoins domestiques ou du pâturage par les populations de montagne (art. 17).

La loi prévoit par ailleurs la possibilité de recourir à divers instruments économiques et financiers pour assurer sa mise en œuvre, tels que taxes, crédits ou assurances (art. 24). Le régime d'imposition diffère selon les secteurs et les contribuables. En matière de ressources naturelles, les contribuables ne résidant pas en montagne sont assujettis aux mêmes taxes que dans le reste de la République et la Fédération. En revanche, les entreprises publiques établies en montagne bénéficient d'une réduction de 50 pour cent des taxes normalement dues. Enfin, sont totalement exemptés de taxes les fonctionnaires publics ainsi que, pendant les cinq premières années de leur établissement, les nouveaux

résidents et les producteurs privés nouvellement installés en région de montagne (art. 20).

Selon que les ressources naturelles relèvent de la propriété publique ou privée, le financement des actions y afférentes est assuré par le gouvernement ou les particuliers (art. 25). Ceux-ci doivent aussi prendre en charge les coûts de mise en valeur des ressources naturelles qu'ils exploitent en montagne. Par contre, les crédits de fonctionnement des services publics de la culture, l'éducation, la science, la santé, la communication et la télévision sont imputés aux budgets de la République et de la Fédération (art. 26).

## **2.5. Protection de la montagne**

Les programmes de protection des ressources naturelles doivent, en région de montagne, être mis en œuvre par l'institution gouvernementale chargée de ces régions, en collaboration avec les autorités locales concernées, leur financement devant être assuré par le budget de la République (art. 34).

Au titre des mesures spécifiques de protection de l'environnement montagnard, la loi dispose que des ressources naturelles doivent être gérées soigneusement. En particulier, l'abattage des arbres doit être opéré de façon appropriée, les pâturages améliorés, l'érosion combattue, etc. (art. 14).

Plus largement, le gouvernement doit veiller aux équilibres écologiques des montagnes, notamment par le biais d'études d'impact sur l'environnement. Celles-ci doivent être effectuées par des organismes spécialisés de la République en la matière avant tous projets ou travaux pouvant porter atteinte au milieu naturel dans les zones de montagne. Les décisions prises par ces organismes au terme de leur expertise écologique ne peuvent être contestées que par voie judiciaire (art. 37).

## **2.6. Conclusion**

L'Ossétie-Alanie du Nord est l'unique République de la Fédération de Russie disposant d'une loi qui traite spécifiquement des régions de montagne. Cette loi est largement axée sur le régime de gestion des ressources naturelles de la montagne, dont elle tend à assurer la

protection et à réglementer l'utilisation. Elle fixe des droits et des devoirs particuliers à cet égard, qu'elle module en fonction des usagers et des secteurs, en privilégiant les populations des zones de montagne et les activités qui concourent à leur développement, grâce notamment à des incitations fiscales.

La loi met aussi en place un cadre institutionnel spécialement chargé de l'administration des régions de montagne et de sa propre mise en œuvre. Elle envisage à cet effet la mobilisation de nouvelles ressources financières, principalement d'origine budgétaire. Enfin, elle institue une obligation générale d'évaluation des impacts écologiques des ouvrages et projets susceptibles d'être préjudiciables à l'environnement montagnard. Dans ces différents domaines, toutefois, une application effective de la loi requiert l'adoption de dispositions réglementaires détaillées.

## Bibliographie

### Législation

- Loi du 30 décembre 1998 relative au développement des régions de montagne.

### Documents

- **Badenkov, Y.** 1996. *PFM: Issues in Russia*, Mountain Forum Discussion Archive # 8996b ([www.mtnforum.org/emaildiscuss/discuss96/aug96/8996b.htm](http://www.mtnforum.org/emaildiscuss/discuss96/aug96/8996b.htm))
- **Curtis, G.E. (ed.)**. 1996. *Russia: A Country Study*, Library of Congress, Federal Research Division ([memory.loc.gov/cgibin/query/r?frd/cstdy:@field](http://memory.loc.gov/cgibin/query/r?frd/cstdy:@field))
- **Ministry of Environment Protection and Natural Resources of the Russian Federation.** 1996. *Mountain Regions of the European Part of Russia: Status and Problems of Development - National Report* ([www.mtnforum.org/resources/library/mabru96a.htm](http://www.mtnforum.org/resources/library/mabru96a.htm))
- **Vaguin, V.** 1999. *Law on Mountain Territories* (English summary) ([www.mtnforum.org/resources/library/rnoa98a.htm](http://www.mtnforum.org/resources/library/rnoa98a.htm)).





### III. FRANCE

#### 3.1. Introduction

Depuis plus de trente ans, la mise en valeur des régions de montagne constitue un important enjeu du développement national en France. Dès 1974, un premier rapport sur la montagne était établi. Il a ensuite été complété, un an plus tard, par le rapport Brocard intitulé «Pour que la montagne vive». Ces documents ont souligné «la nécessité de mieux protéger l'espace montagnard et la priorité de la lutte contre l'exode montagnard» (Prieur, 2001). En 1977, la montagne fut consacrée comme entité globale alliant des fonctions écologiques, agricoles, forestières et touristiques<sup>4</sup>, vision que le législateur a confirmée, en 1985, avec l'adoption de la loi montagne.

La politique nationale de la montagne vise à «permettre aux populations locales et à leurs élus d'acquérir les moyens et la maîtrise de leur développement en vue d'établir, dans le respect de l'identité culturelle montagnarde, la parité des revenus et des conditions de vie entre la montagne et les autres régions» (article 1<sup>er</sup> de la loi montagne). Définie initialement pour remédier aux handicaps caractérisant les régions de montagne, cette politique s'oriente maintenant vers le développement des atouts et potentialités des massifs de montagne.

La législation s'appliquant aux zones de montagne repose principalement sur la loi 85-30 de 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, qui est venue remplacer la directive nationale d'aménagement et de protection de la montagne (1977). Elle précise que le gouvernement s'efforcera d'obtenir de la Communauté européenne qu'elle tienne compte des objectifs qu'elle fixe dans les décisions communautaires de politique agricole et d'action régionale (art. 2).

Depuis son adoption, la loi 85-30 a été plusieurs fois amendée. Dans sa version actuelle, elle comporte 102 articles regroupés en sept titres. Des dispositions complémentaires touchant aux montagnes sont par ailleurs contenues dans le code général des collectivités territoriales, le code rural, le code de l'environnement, le code forestier et le code de l'urbanisme,

---

<sup>4</sup> Décret 77-1281 du 22 novembre 1977 - Directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne.

ainsi que dans la loi 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Le droit français de la montagne puise donc ses sources dans ces divers textes.

### **3.2. Délimitation de la montagne**

Les modalités de délimitation des zones de montagne diffèrent selon que celles-ci se trouvent en métropole ou dans les départements d'outremer. De plus, la délimitation des divers massifs fait l'objet de dispositions particulières.

#### **3.2.1. Métropole**

Les zones de montagne situées en métropole sont délimitées par arrêté interministériel, en prenant en considération le facteur altitude et les conditions particulières qui en découlent. C'est ce qui ressort de l'article 3 de la loi 85-30, aux termes duquel la zone de montagne comprend «les communes ou parties de communes caractérisées par une limitation considérable des possibilités d'utilisation des terres et un accroissement important des coûts des travaux dus:

- soit à l'existence, en raison de l'altitude, de conditions climatiques très difficiles se traduisant par une période de végétation sensiblement raccourcie;
- soit à la présence, à une altitude moindre, dans la majeure partie du territoire, de fortes pentes telles que la mécanisation ne soit pas possible ou nécessite l'utilisation d'un matériel particulier très onéreux;
- soit à la combinaison de ces deux facteurs...».

On observera que les critères de définition des zones de montagne n'ont pas beaucoup évolué depuis le décret 61-650 du 23 juin 1961 qui, se basant sur une approche similaire, disposait que la «zone de montagne comprend le territoire des communes qui sont situées dans une proportion d'au moins 80 pour cent de leur superficie à une altitude supérieure à 600 mètres au-dessus du niveau de la mer, ou dans lesquelles le dénivellement entre les limites altimétriques inférieures et supérieures cultivées n'est pas inférieur à 400 mètres. Peuvent en outre être classées en zones de montagne, les communes ne répondant pas aux critères ci-dessus d'altitude ou de dénivellement du territoire cultivé mais dont

l'économie est étroitement liée à celle des communes limitrophes satisfaisant aux conditions définies à l'article précédent».

### 3.2.2. Outremer

La délimitation des zones de montagne dans les départements d'outremer s'effectue aussi par arrêté interministériel, par référence aux mêmes critères applicables en métropole, mais la loi détermine précisément les niveaux d'altitude à considérer suivant les départements. Les zones de montagne comprennent ainsi les communes situées à une altitude supérieure à 500 mètres dans le département de la Réunion et à 300 mètres dans les départements de la Guadeloupe et de la Martinique. En outre, les régions de montagne de ces divers départements comprennent également les communes situées à plus de 100 mètres d'altitude lorsque la majeure partie de leur territoire présente des pentes d'au moins 15 pour cent (loi 85-30, art. 4).

### 3.2.3. Massifs

La délimitation de chaque massif est opérée par décret. En métropole, «chaque zone de montagne et les zones qui lui sont immédiatement contiguës et forment avec elle une même entité géographique, économique et sociale constituent un massif». Il y a actuellement sept massifs en métropole. Dans les départements d'outremer, il existe un massif par département, qui comprend exclusivement les zones de montagne (art. 5).

## 3.3. Administration de la montagne

La loi a créé des institutions chargées de fonctions précises à l'égard de la montagne tant à l'échelon central qu'au niveau de chaque massif, à savoir: le Conseil national pour le développement, l'aménagement et la protection de la montagne, d'une part, et les comités pour le développement, l'aménagement et la protection des massifs de montagne, d'autre part.

### 3.3.1. Conseil national de la montagne

Le Conseil national définit les objectifs et précise les actions qu'il juge souhaitables pour le développement, l'aménagement et la protection de la montagne, en veillant à promouvoir la coordination des actions

publiques dans les zones de montagne. Il est en outre consulté sur les priorités d'intervention et les conditions générales d'attribution des aides accordées aux zones de montagne par le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (évoqué ci-dessous). Il est informé, chaque année, des programmes d'investissement de l'Etat dans chacun des massifs de montagne (loi 85-30, art. 6).

L'organisation du Conseil est précisée par le décret 85-994 de 1985. Présidé par le Premier ministre ou, sur délégation, par le ministre chargé de l'aménagement du territoire (art. 1), le Conseil est composé de 59 membres représentant l'ensemble des secteurs concernés par la montagne, notamment les élus nationaux, régionaux et locaux, les organes consultatifs, les organisations professionnelles et syndicales, les associations, les opérateurs ruraux, ainsi que les comités de massif (art. 2). Le Conseil se réunit au moins une fois par an et peut entendre toute personne dont l'audition peut être utile à ses travaux (arts. 4 et 5).

Le Conseil dispose d'une commission permanente, composée de 17 membres désignés en son sein, qui assiste le président dans la définition du programme de travail et d'intervention du Conseil. Elle veille à la mise en œuvre des recommandations et des propositions émises par le Conseil et peut, à cette fin, auditionner toute personne pouvant l'éclairer (arts. 6 et 7).

### 3.3.2. Comités des massifs de montagne

Il existe un comité pour chacun des sept massifs de montagne que compte le pays. Leur composition et leur fonctionnement sont définis par décret et éventuellement modulés en fonction des spécificités des massifs. Ces derniers sont: le Massif Central (décret 85-995), les Alpes du Nord (décret 85-996), les Alpes du Sud (décret 85-997), la Corse (décret 85-998), les Pyrénées (décret 85-999), le Massif Jurassien (décret 85-1000) et le Massif Vosgien (décret 85-1001).

Les comités de massif sont présidés par le représentant de l'Etat désigné pour assurer la coordination dans le massif, en général le préfet de région. Ils sont composés de représentants des régions, des départements, des communes ou de leurs groupements, des établissements publics consulaires, des parcs nationaux et régionaux, des organisations socioprofessionnelles et des associations concernées par le développement, l'aménagement et la protection du massif (loi 85-30, art. 7). Les articles 2

et 3 de tous les décrets régissant les comités de massif sont relatifs, respectivement, à la présidence et à la composition de ces derniers.

Comme le Conseil national, les comités de massif déterminent les objectifs et précisent les actions nécessaires à la promotion du développement et de la protection du massif concerné. Ils émettent des propositions, avis et conseils visant à coordonner les actions publiques dans le massif, participent à l'élaboration des orientations du schéma interrégional de massif et sont associés à la conception des dispositions relatives au développement économique, social et culturel du massif contenues dans les plans des régions correspondants. Les comités sont aussi informés, annuellement, des attributions de crédits inscrits dans la section locale du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, ainsi que des programmes de développement agricole et des programmes d'investissements de l'Etat, des régions, des départements et des établissements publics dans le massif. Les comités sont par ailleurs saisis de tout projet visant à modifier la délimitation des massifs de montagne, comme ils peuvent prendre l'initiative de proposer une telle modification (loi 85-30, art. 7).

En matière d'urbanisme, les comités de massif contribuent à l'élaboration des directives d'aménagement des zones de montagne. Le code de l'urbanisme prévoit à cet égard que les orientations fondamentales de l'Etat «en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires» sont fixées par les directives territoriales d'aménagement, prises par décret après avis ou sur proposition des conseils régionaux et des comités de massif intéressés (arts. L111-1-1 et L45-7). De plus, les comités de massif peuvent élaborer des recommandations particulières à certaines zones sensibles, comme les secteurs de haute montagne.

### **3.4. Développement de la montagne**

L'un des objectifs de la loi 85-30 est de promouvoir le développement local des zones de montagne, grâce à la valorisation et l'exploitation de leurs ressources, en vue d'assurer leur croissance économique tout en préservant leur identité et leur spécificité (art. 1). Dans cet esprit, elle consacre le «droit à la prise en compte des différences et à la solidarité nationale» (titre II). Elle prévoit en conséquence la nécessité d'adapter les dispositions nationales à la spécificité de la montagne, ainsi que les

dispositions générales relatives au développement de la montagne à la situation particulière de chaque massif ou partie de massif (art. 8).

Au niveau national, les besoins spécifiques de la montagne doivent être reflétés dans le plan de développement économique et social. Celui-ci fixe les choix stratégiques, les objectifs à atteindre et les moyens de les réaliser d'une manière générale (loi 82-653, art. 1er), mais il doit également comporter des prescriptions particulières sur le développement, l'aménagement et la protection des zones de montagne. Il en va de même pour le plan régional de développement (loi 85-30, art. 9).

De plus, la loi 95-115 a permis de mieux tenir compte de la réalité géographique des massifs de montagne par l'incorporation, en 1995, d'un article 9-bis dans la loi 85-30. Lorsque des massifs s'étendent sur plus d'une région, seules des politiques interrégionales peuvent orienter leur développement. Ces politiques sont conçues et approuvées de façon concertée par les conseils régionaux concernés par la gestion du massif, après consultation des comités de massif.

#### 3.4.1. Développement économique

##### (a) Financement

Avec la création, en 1995, du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, divers types de financements ont été regroupés: les crédits alloués à l'aménagement du territoire, la restructuration des zones minières, l'aménagement rural, mais aussi au développement de la montagne. Les ressources du Fonds national sont réparties entre une section générale et une section locale à gestion déconcentrée (loi 95-115, art. 33).

Les crédits de la section générale sont distribués par le préfet de région, agissant à titre de coordonnateur de massif, sur proposition du commissaire à l'aménagement du massif et après avis du comité de massif concerné. Les décisions d'attribution des crédits inscrits dans la section locale à gestion déconcentrée sont communiquées par le représentant de l'État aux présidents des conseils régionaux et des conseils généraux intéressés, qui doit également leur fournir un rapport annuel sur les conditions d'exécution de ces décisions.

Dans la mise en œuvre des crédits que l'Etat affecte aux investissements dans le domaine du bâtiment et des travaux publics, il doit être tenu compte des contraintes climatiques des régions de montagne (loi 85-30, art. 14).

(b) Agriculture

La loi 85-30 souligne l'importance de l'agriculture dans les zones de montagne en ces termes: «Par sa contribution à la production, à l'emploi, à l'entretien des sols et à la protection des paysages, l'agriculture de montagne est reconnue d'intérêt général comme activité de base de la vie montagnarde» (article 18, devenu article L113-1 du code rural<sup>5</sup>). Cet énoncé des lignes de conduite à tenir pour promouvoir le développement agricole dans les zones montagneuses est conforté par d'autres dispositions traitant de l'agriculture de montagne contenues dans le code rural (art. L113-2), dans la loi 99-574 sur la politique agricole (art. 1) et dans le code de l'urbanisme (art. L145-3).

Des mesures particulières peuvent être prises pour le maintien des régions de montagne dans lesquelles les activités agricoles, où prédomine le pastoralisme, contribuent à la protection du milieu naturel. En particulier, des groupements pastoraux peuvent être créés à cet effet et jouir d'un droit d'utilisation prioritaire des pâturages lorsque leurs membres sont en majorité des exploitants locaux (code rural, art. L113-3).

Afin de valoriser les produits de la montagne, leur qualité et leur spécificité sont protégées par la loi. L'utilisation du label «montagne» est soumise à des conditions fixées par le décret 2000-1231. L'appellation «montagne» ne peut être accordée que si la production, l'élevage, l'engraissement, l'abattage et la préparation, la fabrication, l'affinage et le conditionnement des denrées alimentaires (autres que les vins) et des produits agricoles non alimentaires et non transformés, ainsi que les matières premières entrant dans l'alimentation des animaux ou dans la fabrication des denrées et produits, *sont situés en zone de montagne ou en*

---

<sup>5</sup> Initialement, le chapitre concernant le développement des activités agricoles, pastorales et forestières de la loi 85-30 avait modifié différents textes tels que la loi d'orientation agricole 60-808, le code rural, la loi 72-12 sur la mise en valeur pastorale dans les régions d'économie montagnarde et le code forestier. Les dispositions de ce chapitre ont ensuite été, pour la plupart, intégrées dans les textes en question par consolidation. C'est donc à ces derniers textes qu'il est fait ici référence.



*proviennent* (art. 1). Toutefois, certaines exceptions sont prévues (art. 2).

Ainsi:

- l'obligation de provenance d'une zone montagnaise ne s'applique pas aux matières premières qui, pour des raisons naturelles, ne peuvent pas être produites en montagne;
- les matières premières peuvent provenir de zones de montagne situées en dehors de la France;
- les céréales et oléoprotéagineux utilisés pour l'alimentation des animaux, le lieu d'abattage des animaux et le lieu de conditionnement des denrées alimentaires ou de produits agricoles peuvent ne pas être situés en montagne lorsque des conditions techniques l'imposent.

L'utilisation non autorisée du label «montagne» est assortie de sanctions (art. 12), ce qui permet un meilleur contrôle de la qualité des produits de la montagne.

### (c) Tourisme

La loi 85-30 consacre l'un de ses chapitres à l'organisation et la promotion des activités touristiques en montagne, que complète le code de l'urbanisme en ce qui concerne les aspects d'aménagement et d'urbanisme (Prieur, 2001). Activité nouvelle ou en expansion selon les zones, le tourisme entraîne partout des modifications dans l'occupation de l'espace et requiert des capacités d'hébergement accrues. C'est pourquoi des dispositions complémentaires le concernant ont été ajoutées à la loi montagne, puis introduites dans le code de l'urbanisme (art. L145-9 et suivants).

Le contrôle de la mise en œuvre des opérations d'aménagement touristique est opéré par la commune, le groupement de communes ou le syndicat mixte de collectivités locales concernées. Pour la réalisation de tout nouvel aménagement, un contrat doit être conclu entre le promoteur et la commune ou le groupement de communes ou le syndicat mixte, suivant les modalités fixées par la loi 85-30 (art. 42).

La directive montagne de 1977 prévoyait déjà un certain encadrement du développement des unités touristiques nouvelles. Ces dispositions ont ensuite été élaborées et intégrées dans loi 85-30, puis dans le code de l'urbanisme. Elles définissent les principes d'aménagement et de protection

en zone de montagne en général et les règles relatives aux unités touristiques nouvelles en particulier.

La directive de 1977 avait interdit la construction sur les pentes en vue, surtout, de protéger les terres agricoles. Désormais, en plus de la protection de celles-ci, la loi 85-30 régit l'urbanisation en montagne de façon générale. Par exemple, les constructions doivent, dans les aménagements touristiques nouveaux, être effectuées «en continuité avec les bourgs, villages et hameaux existants» (code de l'urbanisme, art. L145-3), et ce afin de rationaliser l'occupation de l'espace rural (Romi, 2001).

Une procédure particulière s'applique à la création des unités touristiques nouvelles lorsque les communes sont dotées d'un plan d'occupation des sols (code de l'urbanisme, art. R145). En voici les principales étapes:

- l'autorisation de créer une unité est demandée au préfet du département par la ou les communes intéressées par le projet;
- la requête est transmise à la commission spécialisée du comité de massif pour examen;
- le dossier est mis à la disposition du public pour observations;
- enfin, la création de l'unité est autorisée, s'il y a lieu, par arrêté du préfet de région chargé de la coordination du massif.

Le préfet doit, en prenant sa décision, tenir compte des risques naturels que peuvent entraîner les nouveaux aménagements (code de l'environnement, art. L563-2) et veiller à ce que la localisation, la conception et la réalisation des unités touristiques respectent «la qualité des sites et les grands équilibres naturels» (code de l'urbanisme, art. L145-3).

Enfin, la loi 85-30 prévoit la possibilité de grever certaines terres privées ou faisant partie du domaine privé des collectivités publiques de servitudes au profit des installations touristiques (art. 53). Par exemple, des servitudes peuvent être constituées pour permettre l'accès aux pistes de ski ou aires de remontée mécanique. Les propriétaires lésés du fait de ces servitudes doivent être indemnisés des dommages subis (art. 54).

### 3.4.2. Développement social

La loi 85-30 vise à assurer aux habitants de montagne des services de qualité comparable à ceux que reçoit la population dans le reste du

territoire national, notamment par l'adaptation et l'amélioration des équipements.

(a) Services publics

Dans chaque département de montagne, une commission est chargée de proposer au président du Conseil général et au représentant de l'Etat des mesures tendant à améliorer l'organisation des services publics en montagne. La composition de cette commission est fixée par décret (art. 15).

En matière de communication, des adaptations techniques doivent être opérées afin d'assurer une diffusion adéquate des émissions de la radio et de la télévision en zone de montagne (art. 16). L'égalité d'accès aux services de l'information et de la communication doit être garantie, de façon générale, par le schéma de services collectifs prévu par la loi 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

(b) Education

Le système d'éducation est également inspiré du souci de tenir compte des particularités de la montagne. Le code rural prévoit ainsi que les programmes des établissements d'enseignement agricole doivent être adaptés aux «conditions spécifiques de l'environnement naturel, économique et social des différents massifs de montagne» et qu'ils doivent prendre en considération les prescriptions particulières des plans régionaux des massifs de montagne (art. L815-1).

Les «centres de formation des ruraux aux activités du tourisme» et les établissements de formation professionnelle situés en montagne doivent aussi offrir des formations adaptées aux spécificités de leurs zones. En outre, des groupements d'intérêt public peuvent être créés afin de valoriser la recherche liée à la montagne dans un but de «diffusion d'informations ou de formation dans le domaine de la protection et de la mise en valeur de la zone de montagne» (articles 11 et 12 de la loi 85-30).

(c) Commerce et artisanat

Le commerce et l'artisanat en zone de montagne font également l'objet d'un chapitre de la loi 85-30, qui déclare d'intérêt général la présence, en zones de montagne, d'un équipement commercial et d'un artisanat de

services adéquats contribuant à l'animation de la vie locale (art. 55). Ce principe directeur doit être à la base des actions publiques conduites en matière de développement économique et social en zone de montagne. Le gouvernement doit rendre compte, annuellement, au Conseil national de la montagne et aux comités de massif des mesures prises en faveur des commerçants et artisans en zone de montagne (art. 56).

### **3.5. Protection de la montagne**

Tenant compte de la vulnérabilité des écosystèmes montagneux, la loi 85-30 dispose que «la protection des équilibres biologiques et écologiques, la préservation des sites et des paysages, la réhabilitation du bâti existant et la promotion du patrimoine culturel» doivent être l'un des piliers de la politique nationale de la montagne (art. 1). Selon le code de l'environnement (art. L333-2), la création de parcs naturels régionaux en zone de montagne constitue une application directe de ces orientations politiques. D'autres mesures de protection peuvent être prises dans les domaines des forêts, de l'eau et du sol.

#### **3.5.1. Forêts**

Le code forestier dispose que «la mise en valeur et la protection des forêts sont reconnues d'intérêt général» (art. L1). Reconnaisant les spécificités des forêts montagnardes et les contraintes naturelles de leur exploitation, il institue un système d'aides publiques en leur faveur. Les avantages accordés varient en fonction des difficultés de mise en valeur et de protection des bois et forêts en zone de montagne (art. L7).

Le défrichement des forêts de montagne peut être refusé dans un but de conservation, par exemple lorsque la protection «des bois ou des massifs qu'ils complètent est nécessaire au maintien des terres sur les montagnes ou sur les pentes» (art. L311-3). Plus encore, dans le département de la Réunion, le défrichement des bois et forêts est en principe interdit, sauf dérogation accordée par autorisation spéciale (art. L363-2). Enfin, les forêts dont la conservation est reconnue nécessaire au maintien des terres en montagne peuvent être classées comme «forêts de protection» et bénéficier à ce titre d'une protection totale (art. L411-1).

### 3.5.2. Eaux

Pour assurer la protection des eaux, les nouvelles constructions, installations et routes, ainsi que les extractions et fouilles sont interdites sur une largeur de 300 mètres à compter des rives des plans d'eau de moins de 1 000 hectares. Cette interdiction comporte toutefois plusieurs dérogations: «les bâtiments à usage agricole, pastoral ou forestier, les refuges et gîtes d'étapes ouverts au public pour la randonnée, les installations à caractère scientifique si aucune autre implantation n'est possible et les équipements d'accueil et de sécurité nécessaires à la pratique de la baignade ou des sports nautiques» peuvent être autorisés (code de l'urbanisme, art. L145-5). A cet égard, comme le note un auteur (Romi, 2001), la loi 85-30 est en retrait par rapport à la directive montagne de 1977, suivant laquelle l'interdiction d'aménagement s'appliquait à tous les plans d'eau sans restriction.

### 3.5.3. Sols

La loi 85-30 ne traite pas explicitement de la protection des sols de montagne contre l'érosion. En revanche, le code forestier consacre un titre à la conservation et la restauration des terrains de montagne. Les mesures à prendre varient en fonction de l'état du sol.

Lorsque «l'état de la dégradation du sol ne paraît pas assez avancé pour nécessiter des travaux de restructuration» (art. L421-1), il est procédé à leur mise en défens. Celle-ci «a pour objet de conserver les sols fragiles en excluant non seulement le pâturage mais tous autres modes d'utilisation» (Liagre, 1997). Ainsi, par décision du préfet, toute utilisation d'un terrain peut être interdite pour une durée pouvant aller jusqu'à dix ans, en indemnisant le propriétaire privé de sa jouissance. Lorsqu'une telle interdiction doit se prolonger au-delà de dix ans, l'Etat est tenu d'acquérir le terrain si le propriétaire en fait la demande (art. L421-2).

Lorsqu'un terrain est gravement affecté, des travaux de restructuration peuvent être déclarés d'utilité publique par décret, après enquête publique, délibération des conseils des communes, avis d'une commission spéciale et avis du conseil général. Les coûts des travaux sont à la charge de la collectivité publique ayant requis la restructuration (art. L424).

### 3.6. Conclusion

Le régime juridique institué par la loi 85-30 reflète les conditions et les besoins spécifiques des régions de montagne à divers égards. La loi permet de définir les zones de montagne avec précision, à partir de critères principalement altimétriques, complétés par une délimitation particulière des différents massifs montagneux que compte le pays. La loi met aussi en place des institutions de réflexion, de concertation et de gestion propres aux zones de montagne et aux massifs montagneux. En outre, la loi alloue aux actions de développement montagnard une partie des ressources du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire.

Plusieurs dispositions de la loi 85-30 ont été incorporées dans divers codes qui, avec elle, constituent le droit de la montagne en France. Ainsi, l'agriculture de montagne, reconnue d'importance majeure pour les habitants de la montagne, est régie par le code rural. De même, les aménagements touristiques sont abordés dans la loi 85-30 mais sont plus largement traités par le code de l'urbanisme. Pareillement, la protection de l'environnement en zone de montagne, qu'il s'agisse des espaces forestiers ou des plans d'eau, fait l'objet de dispositions particulières dans le code forestier et le code de l'urbanisme. Il en résulte un cadre juridique assez propice à l'aménagement et au développement des montagnes françaises.

### Bibliographie

#### Législation

- Loi 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification
- Loi 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne
- Loi 92-1283 du 11 décembre 1992 relative à la partie législative du livre Ier (nouveau) du code rural
- Loi 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
- Loi 98-565 du 8 juillet 1998 relative à la partie législative du livre VI (nouveau) du code rural
- Loi 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi 95-115
- Loi 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole
- Code de l'environnement
- Code forestier
- Code général des collectivités territoriales

- Code rural
- Code de l'urbanisme
- Décret 85-994 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du conseil national de la montagne
- Décret 85-995 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour le Massif Central
- Décret 85-996 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour les Alpes du Nord
- Décret 85-997 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour les Alpes du Sud
- Décret 85-998 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour la Corse
- Décret 85-999 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour les Pyrénées
- Décret 85-1000 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour le Massif Jurassien
- Décret 85-1001 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour le Massif Vosgien
- Décret 2000-1231 du 15 décembre 2000 relatif à l'utilisation du terme «montagne».

(Textes accessibles sur le site de Légifrance: [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr))

#### Doctrine

- **Despax, M.** 1980. *Droit de l'environnement*, Paris, LITEC.
- **Fromageau, J. et Guttinger, Ph.** 1993. *Droit de l'environnement*, Paris, Eyrolles.
- **Liagre, J.** 1997. *La forêt et le droit*, Paris, Ed. La Baule.
- **République française.** 1997. *La zone de montagne, support de politique publique: une définition qui a peu évolué mais une extension importante des territoires concernés* ([www.mtnforum.org/resources/library/franc97a.htm](http://www.mtnforum.org/resources/library/franc97a.htm))
- **Prieur, M.** 2001. *Droit de l'environnement* (4e éd.), Paris, Dalloz.
- **Romi, R.** 2001. *Droit et administration de l'environnement* (4e éd.), Paris, Montchrestien.
- **Site des Nations Unies sur le développement durable: Profil de la France** (1997) ([www.un.org/esa/agenda21/natinfo/countr/france/natur.htm](http://www.un.org/esa/agenda21/natinfo/countr/france/natur.htm)).

#### Sites

- Légifrance: [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)
- Le développement touristique en espace montagnard: [www.chez.com/geotourisme/espace.htm](http://www.chez.com/geotourisme/espace.htm)
- Le monde de la montagne: <http://perso.wanadoo.fr/skizo.industrie/ENVIRonnement.htm>.

## IV. GÉORGIE

### 4.1. Introduction

En vertu de la constitution géorgienne, l'Etat doit promouvoir un développement équitable sur l'ensemble du territoire national, avec la possibilité d'instituer, par voie législative, des privilèges spéciaux visant à «garantir le progrès économique et social des régions de hautes montagnes» (art. 31). Cette disposition constitutionnelle a été concrétisée par l'adoption, en 1999, de la loi relative au développement socio-économique et culturel des régions de montagne. Traduisant l'importance géopolitique des régions de montagne, cette loi a pour objet de créer des conditions favorables à leur développement durable, de mettre en valeur leur potentiel économique et de diminuer l'exode des populations montagnardes.

La législation régissant les montagnes repose essentiellement sur la loi montagne de 1999, brève et simple, dont l'adoption a conduit à l'amendement d'autres textes législatifs, en particulier la loi relative à l'éducation et la loi relative à la santé. Ces dernières ont été modifiées en 1999 pour assurer la complémentarité et la conformité de leurs dispositions avec les objectifs de la loi montagne.

### 4.2. Délimitation de la montagne

Les régions de montagne sont, en Géorgie, délimitées principalement suivant le critère hypsométrique. En règle générale, pour pouvoir être considérée montagneuse, une région doit avoir une altitude minimale de 1 500 mètres. A ce critère de base, la loi ajoute d'autres paramètres: degré d'escarpement des pentes, conditions environnementales, qualité des sols, situation géographique, caractéristiques économiques et ethniques, facteurs démographiques et migratoires.

Il en résulte un élargissement de la notion de montagne permettant d'étendre l'application de la loi à d'autres zones, telles que la partie sud du Caucase et les massifs d'Adjara et de Guria, qui se trouvent à moins de 1 000 mètres d'altitude, voire parfois moins de 800 mètres (art. 4). En outre, indépendamment du critère hypsométrique, la loi s'applique aussi à certaines zones de réhabilitation des établissements humains: les régions de Mtianeti, Pshav-Khevsureti, Tusheti et le Ravin de Gudamaknri (art. 5).



Et pour plus de précision, la loi comporte une annexe spécifiant des villages et agglomérations qui entrent dans son champ d'application (art. 6).

#### **4.3. Administration de la montagne**

Aucune institution spécialement chargée des régions de montagne n'a été créée par la loi. La mise en œuvre de celle-ci incombe donc aux organes compétents déjà en place. Dans les faits, cependant, un comité pour les régions et les établissements de montagne a été institué au sein du parlement géorgien afin de promouvoir le développement des régions de montagne.

Ce comité agit en étroite collaboration avec une ONG qui se voue à la défense des zones de montagne, l'Union géorgienne des activistes de la montagne. Fondée en 1999, elle regroupe des spécialistes de la montagne d'horizons divers, qui œuvrent en faveur des montagnes géorgiennes, tant à l'échelon national qu'au plan international. L'Union a ainsi activement participé à l'élaboration de la loi montagne avant son adoption et elle soutient aujourd'hui son application. Elle a récemment conduit une étude visant à mieux définir les régions de montagne à partir de critères dits de «complexité». Ceux-ci font ressortir les caractéristiques distinctives de chaque région de montagne en tenant compte, notamment, de l'altitude, du relief, du climat et du réseau routier (Georgian Union of Mountain Activists, 2002). En outre, son programme d'action comprend plusieurs mesures de nature environnementale, socio-économique, touristique et juridique en appui au développement des montagnes du pays, ainsi que la promotion d'une «convention caucasienne» en vue de créer un cadre régional pour la coopération transcaucasienne<sup>6</sup>.

#### **4.4. Développement de la montagne**

Les régions montagneuses couvrent plus des 2/3 du territoire national et sont habitées par environ 500 000 personnes, ce qui leur confère une importance cruciale pour l'économie générale du pays (Gulua, 1998).

---

<sup>6</sup> Selon un membre influent de l'Union, M. Gigineishvili, une telle convention pourrait jouer un rôle déterminant dans le développement des chaînes montagneuses du Caucase en favorisant la coopération transfrontalière entre les régions concernées en matière juridique, économique et écologique (*The Caucasian Convention: Contours and Prospects*, [www.itic.org.ge/geomountain/sympos\\_e.htm](http://www.itic.org.ge/geomountain/sympos_e.htm)).

Leur développement socio-économique figure donc en bonne place dans la loi montagne.

#### 4.4.1. Développement économique

##### (a) Financement

La mobilisation de financements de provenances diverses au profit des régions de montagne, y compris des fonds de l'Union européenne, est l'un des objectifs majeurs de la loi (art. 1.g). Celle-ci envisage deux sources particulières de financement: d'une part, les crédits alloués par les budgets locaux; de l'autre, les ressources d'un fonds qu'il est prévu de mettre en place et qui devrait être alimenté par les recettes d'exploitation des ressources locales, les redevances de location des pâturages, des donations, etc. (art. 5.2).

##### (b) Agriculture

Les régions montagneuses contribuent substantiellement à la production agricole nationale. La période 1990–1994 a cependant été marquée par une crise politique et économique qui a lourdement affecté les terres cultivables et les systèmes agricoles traditionnels, provoquant de fortes pertes de production de l'agriculture et de l'élevage (Gulua, 1998). C'est en partie pour remédier à ces difficultés que la loi montagne a été adoptée en 1999, dans l'espoir de redonner un essor au développement des zones montagneuses. Et c'est pourquoi elle fait des activités agricoles, dans toute leur diversité (productions animales, horticoles, fruitières, piscicoles, etc.), la base du développement économique, social et culturel des régions de montagne en Géorgie (art. 2).

##### (c) Tourisme

La Géorgie était jadis l'une des destinations touristiques préférées, accueillant au début des années 1990 plus de 1,7 millions de visiteurs nationaux et 170 000 touristes étrangers<sup>7</sup>. Par la suite, le tourisme a considérablement régressé en raison notamment de l'instabilité politique, l'insuffisance des infrastructures d'accueil et l'absence d'un environnement

---

<sup>7</sup> Centre pour le tourisme durable, Tbilissi ([www.mtnforum.org/emaildiscuss/discuss98/mar98/031798b.htm](http://www.mtnforum.org/emaildiscuss/discuss98/mar98/031798b.htm)).

économique favorable (Mountain Agenda, 1999). Dans le souci d'inverser cette tendance, et fort des attraits touristiques des montagnes du pays, le gouvernement a déclaré en 1998 que le tourisme constitue «l'un des secteurs clés» du développement national<sup>8</sup>. Cette décision politique a trouvé écho un an plus tard dans la loi montagne, qui consacre des dispositions particulières à la promotion du tourisme. Des prêts préférentiels peuvent être accordés, sur le budget de l'Etat, aux investisseurs en région de montagne pour le développement d'activités touristiques, récréatives et sportives, ainsi que pour la protection et la restauration des monuments ruraux, historiques et naturels (art. 3).

(d) Artisanat

La loi encourage aussi, de la même manière, les investissements en faveur de l'artisanat en région de montagne et au profit des communautés montagnardes. Outre la création de centres de formation, diverses activités artisanales peuvent bénéficier de soutiens financiers, comme la sculpture sur bois, la poterie et la fabrication d'instruments de musique. Des aides peuvent également être accordées aux entreprises locales qui utilisent les ressources de la montagne et la main d'œuvre locale (art. 3).

4.4.2. Développement social

En raison des hautes altitudes et du manque d'infrastructures adéquates, les habitants de la montagne souffrent parfois d'isolement et sont souvent confrontés à des conditions de vie difficiles. Ils sont alors acculés à désertier les régions montagneuses, ce qui contribue à la déperdition de leur culture et de leurs connaissances traditionnelles (Curtis, 1994). D'où les mesures d'ordre social prévues par la loi en faveur des populations montagnardes (art. 1).

(a) Education

Après l'entrée en vigueur de la loi montagne, la loi relative à l'éducation a été complétée, en juin 1999, instituant la gratuité de l'éducation primaire et secondaire en région de montagne et le financement des écoles par l'Etat. La gratuité profite aussi aux élèves résidant en montagne qui, faute d'école chez eux, sont obligés de fréquenter des établissements scolaires en

---

<sup>8</sup> Décision du Cabinet ministériel du 7 décembre 1998 ([www.mtnforum.org/emaildiscuss/discuss98/mar98/031798b.htm](http://www.mtnforum.org/emaildiscuss/discuss98/mar98/031798b.htm)).

zone de plaine. De plus, les programmes scolaires en région de montagne doivent désormais comporter des cours d'écologie et d'artisanat. A défaut de ces derniers, l'Etat doit créer des écoles spéciales de formation en matière d'artisanat.

Pour compenser les difficultés de la vie en montagne, des compléments de salaire sont offerts aux personnels de l'éducation pour les inciter à s'établir en zone de montagne. Les avantages sont fixés selon le critère hypsométrique: dans les établissements scolaires situés jusqu'à 1 200 mètres d'altitude, les primes reçues équivalent à 50 pour cent des salaires; en dessus de 1 200 mètres, les enseignants ont droit à des avantages sociaux en plus d'une prime équivalant à 70 pour cent de leurs salaires. Enfin, les enseignants qui partent à la retraite continuent de percevoir 100 pour cent de leurs salaires.

(b) Santé

Des amendements ont également été apportés à la loi relative à la santé après l'adoption de la loi montagne. La loi modifiée prévoit la gratuité des soins médicaux en région de montagne, l'Etat prenant en charge les coûts de construction et de fonctionnement des établissements médicaux. En outre, pour encourager les personnels médicaux à s'installer en montagne, elle leur accorde des primes, qui sont fixées en fonction de l'altitude: 50 pour cent du salaire dans les régions où l'altitude s'élève jusqu'à 1 200 mètres et 70 pour cent du salaire au-delà de cette altitude.

#### **4.5. Protection de la montagne**

L'un des objectifs de la loi montagne est de promouvoir la protection des écosystèmes et des paysages montagneux (art. 1). A cette fin, des espaces montagneux peuvent être classés en zones de montagne «protégées» (art. 3). De plus, les projets de développement des régions de montagne doivent être réalisés de manière à assurer une utilisation rationnelle des ressources locales, dans le respect des principes de durabilité consacrés par la convention alpine (art. 2).

A part ces dispositions assez générales, la loi ne prévoit pas de mesures spéciales de protection de l'environnement propres aux régions de montagne. Toutefois, d'autres lois connexes (relatives aux aires protégées, aux forêts, à l'eau, etc.) comportent des dispositions complémentaires présentant un intérêt pour la conservation de l'environnement montagnard.

#### 4.6. Conclusion

Quoique rédigée en termes concis, la loi montagne traite des principales dimensions du développement de la montagne. Sa mise en œuvre nécessite des règlements d'application plus détaillés, mais ceux-ci n'ont pas encore été pris. Sur le plan institutionnel, un comité a été créé au sein du parlement pour promouvoir et coordonner les actions de développement dans les zones de montagne. La loi énumère par ailleurs les secteurs d'activités socio-économiques (agriculture, tourisme, artisanat, éducation, etc.) devant bénéficier d'incitations en faveur des investissements dans les régions de montagne. Enfin, la loi contient quelques dispositions laconiques sur la protection des écosystèmes de montagne.

#### Bibliographie

##### Législation

- Loi du 8 juin 1999 relative au développement socio-économique et culturel des régions de montagne
- Loi sur l'éducation du 27 septembre 1997, amendée le 9 juin 1999 ([www.parliament.ge](http://www.parliament.ge))
- Loi sur les soins de santé du 12 octobre 1997, amendée le 9 juin 1999 ([www.parliament.ge](http://www.parliament.ge)).

##### Documents

- Curtis, G.E. (ed.). 1994. *Georgia: a Country Study*, Library of Congress, Federal Research Division (<http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field>)
- Gulusa, B. 1998. *Statement of the Minister of Agriculture and Food of Georgia*, European Mountain Convention, Ljubljana, Slovenia ([www.mtnforum.org/resources/library/eurom99b7.htm](http://www.mtnforum.org/resources/library/eurom99b7.htm))
- Mountain Agenda. 1999. *Mountains of the World: Tourism and Sustainable Mountain Development*, University of Bern.

##### Sites

- Caucasus Network: [www.cenn.org](http://www.cenn.org)
- Union géorgienne des activistes de la montagne: [www.itic.org/ge/mountain](http://www.itic.org/ge/mountain).

## V. ITALIE

### 5.1. Introduction

Les montagnes italiennes, où vivent plus de 10 millions d'habitants, comptent les régions les plus riches mais aussi les plus pauvres du pays. Ainsi, parmi les 30 municipalités les plus riches, 23 sont situées en montagne (majoritairement au Nord); et parmi les 30 municipalités les plus pauvres, 27 sont montagneuses (majoritairement au Sud)<sup>9</sup>. Toute politique de la montagne ne peut donc ignorer cette disparité du niveau de développement des zones de montagne et doit s'efforcer d'y porter remède.

La constitution italienne de 1947 se singularise par la place spéciale qu'elle fait aux régions de montagne. Elle énonce que celles-ci doivent, par voie législative, bénéficier de mesures avantageuses spécifiques visant à assurer leur protection et à promouvoir leur développement, de façon équilibrée, compte tenu de leurs conditions environnementales précaires et de leurs besoins particuliers en matière d'équipements et de services (arts. 44 et 129). Ces dispositions constitutionnelles ont été à l'origine de l'adoption de diverses lois concernant la montagne depuis les années 1950.

Aujourd'hui, le cadre législatif de protection et de mise en valeur des régions de montagne repose principalement sur deux textes complémentaires: la loi 1102 de 1971 portant nouvelles normes pour le développement de la montagne et la loi 97 de 1994 relative aux nouvelles dispositions sur les zones de montagne. Afin de réduire les inégalités socio-économiques entre les populations des vallées et les communautés de montagne, l'accent est mis sur l'amélioration des conditions de vie de ces dernières, notamment par la promotion des infrastructures et des services publics. De plus, les différentes dimensions du développement rural - agriculture, forêts, tourisme, environnement - sont articulées de façon intégrée.

Ces deux lois de base sont complétées par plusieurs autres textes, notamment la loi 72 de 1975 et la loi 93 de 1981 concernant le

---

<sup>9</sup> Site des Nations Unies sur le développement durable: *Natural Resource Aspects of Sustainable Development in Italy* (1997) ([www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/italy/natur.htm](http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/italy/natur.htm)).

financement des communautés de montagne, la loi 142 de 1990 relative aux autonomies locales - qui précise le statut desdites communautés -, ainsi que divers autres textes spécifiques, dont certains seront évoqués ci-dessous.

En outre, la plupart des régions montagneuses disposent de leurs propres lois concernant les montagnes, mais celles-ci ne sont pas examinées dans le cadre de cette brève analyse de la législation nationale.

## **5.2. Délimitation de la montagne**

Une définition précise du concept de «montagne» facilite la délimitation du champ territorial d'application des dispositions légales régissant les montagnes. Les critères de définition utilisés par le législateur ont été, initialement, d'ordre surtout altimétrique. La loi 991 de 1952 relative aux bois, forêts et territoires de montagne considérait comme montagneuses les communes dont au moins 80 pour cent de la superficie se trouvent au-dessus de 600 m d'altitude et les territoires ayant une dénivellation d'au moins 600 m (art. 1).

Un tempérament à cette approche «mécanique» de délimitation des zones de montagne a ensuite été introduit par la loi 657 de 1957, qui a permis d'ajouter aux communes de montagne ainsi classées celles qui ne répondent pas aux critères altimétriques, mais qui se caractérisent par les mêmes conditions agro-économiques. Cet élargissement des critères de qualification s'est traduit par une augmentation progressive du nombre de communes de montagne, portant leur nombre à 4194 à la fin de 1994, soit près de 51 pour cent des communes existantes et 54 pour cent du territoire national (Maglia et Santoloci, 1998).

La loi 142 de 1990 a abrogé ces critères de classification, sans en établir de nouveaux, se contentant d'imposer des limites précises aux structures des communautés de montagne. Face à ce silence de la loi, les ministres de l'intérieur et de l'agriculture ont, par une décision conjointe de 1995, convenu qu'il n'y avait plus lieu de continuer à classer les communes de montagne. Il en est résulté une cristallisation du nombre des communes déjà classifiées à cette date (Maglia et Santoloci, 1998).

### 5.3. Administration de la montagne

#### 5.3.1. Un cadre institutionnel décentralisé

Depuis la loi 1102 de 1971, le cadre institutionnel de la montagne est caractérisé par une décentralisation prononcée, avec de larges pouvoirs conférés aux régions. Auparavant, les actions en faveur de la montagne étaient majoritairement entreprises au niveau central, de façon fragmentaire, et s'inscrivaient dans une politique d'assistance aux zones de montagne.

En vertu de la constitution, les régions ont le pouvoir de légiférer dans divers domaines - politiques urbaines et rurales, chasse, agriculture, forêts, artisanat, etc. -, à condition de ne pas léser les intérêts de la nation ou d'autres régions (art. 117). Dans ces mêmes matières, les fonctions administratives relèvent également des régions. En outre, l'Etat peut déléguer l'exercice d'autres fonctions administratives aux régions. Celles-ci, à leur tour, peuvent déléguer certaines de leurs fonctions aux provinces, communes ou autres entités locales (art. 118).

Eu égard aux montagnes, la loi 1102 (art. 4.4) habilite la région à légiférer en vue:

- de délimiter les zones des communautés de montagne et d'identifier les communes qui en font partie;
- d'édicter les règles d'organisation auxquelles les communautés doivent se conformer;
- de déterminer les critères de répartition, entre les communautés, des fonds alloués au titre de la loi 1102;
- d'approuver les statuts des communautés;
- de coordonner et d'approuver les plans de zonage;
- de réglementer les rapports entre les communautés et les autres entités opérant sur le même territoire.

#### 5.3.2. Importance des communautés de montagne

##### (a) Statut des communautés

Dans la loi 1102, les communautés de montagne occupent une place centrale, comme cadres privilégiés d'intégration de la population locale. Créée par une loi régionale, la communauté de montagne est constituée



par les communes montagneuses ou partiellement montagneuses d'une même province (loi 1102, art. 4; loi 142, art. 28). Personne morale de droit public selon la loi 1102, la communauté est considérée par la doctrine et la jurisprudence comme une entité locale autonome du point de vue politique et administratif. Sa finalité, son statut autant que son autonomie en font une entité de «second degré», intermédiaire entre les communes, les provinces et les régions (Maglia et Santoloci, 1998).

Les communautés de montagne ont un caractère obligatoire en ce sens que leur création ne dépend pas de la volonté des intéressés mais résulte d'une initiative du législateur. La loi qui les institue fixe les règles auxquelles les communautés doivent se conformer quant au contenu de leurs statuts, à l'articulation et la composition de leurs organes, à l'élaboration des plans de zonage et aux rapports avec les autres entités opérant sur le même territoire. Les organes des communautés doivent obligatoirement comprendre: (i) un organe délibérant, où doit être représentée la minorité de chaque conseil communal; et (ii) un organe exécutif assurant une vision unitaire des intérêts des communes participantes. Les communautés peuvent également mettre en place un bureau et un comité technique aux fins de préparation et d'exécution des plans de zonage (art. 4).

La composition des communautés de montagne tient à des critères géographiques, mais aussi démographiques. Ainsi, une communauté ne peut pas avoir moins de 5 000 habitants. De même, elle ne peut englober ni les communes dont la population est supérieure à 40 000 habitants, ni les communes partiellement montagneuses dont la population résidente en zone de montagne est inférieure à 15 pour cent de la totalité de la population. Les territoires ainsi exclus ne sont cependant pas privés du bénéfice des aides accordées aux zones de montagne par l'Union européenne, l'Etat ou la région. Une loi régionale peut, en outre, soit exclure d'une communauté les communes partiellement montagneuses susceptibles de nuire à son homogénéité géo-socio-économique, soit y inclure les communes voisines ayant au maximum 20 000 résidents et faisant partie intégrante du système géographique et socio-économique de la communauté (loi 142, art. 28).

#### (b) Prérogatives des communautés

La loi 142 précise que les communautés de montagne sont créées dans un but de valorisation des zones montagneuses, d'exercice conjoint des

fonctions communales, voire de fusion des communes participantes (art. 28). A cette fin, les communautés mettent en œuvre un plan de développement socio-économique et des plans annuels ou pluriannuels d'actions et d'interventions, ainsi que les moyens requis pour leur exécution. Dans ce cadre, elles concourent également à la réalisation des programmes soutenus par l'Union européenne, l'Etat et la région (art. 29).

Les communautés de montagne peuvent par ailleurs déléguer partiellement à d'autres entités la mise en œuvre d'actions ou de programmes spécifiques relevant de leur compétence territoriale. Inversement, elles peuvent assumer des fonctions propres aux entités qui en font partie sur délégation de ces dernières (loi 1102, art. 6), y compris de la part des communes partiellement montagneuses dont la population ne dépasse pas 50 000 habitants (loi 93, art. 4).

#### **5.4. Développement de la montagne**

##### **5.4.1. Développement économique**

###### **(a) Fonds spécial**

La loi 97 de 1994 a créé le Fonds national pour la montagne dont les ressources sont affectées au financement de projets et d'actions en faveur du développement et de la protection des régions montagneuses, sur les plans économique et écologique autant que social et culturel (arts. 1 et 2). Le Fonds est alimenté par des apports de l'Union européenne, de l'Etat et d'autres entités publiques. A ces ressources s'ajoutent les dotations ordinaires ou spéciales de l'Etat au profit des collectivités locales.

Les ressources du Fonds sont réparties entre les régions et les provinces autonomes, lesquelles instituent leurs propres fonds régionaux pour la montagne et les alimentent par des dotations additionnelles de leurs budgets respectifs. Il appartient aux régions et provinces autonomes concernées de définir, par voie législative, les critères d'affectation de ces ressources (loi 97, art. 2).

Les critères de répartition des ressources du Fonds entre les différentes régions et provinces autonomes sont fixés par un comité interministériel, sur proposition des ministres concernés et après avis des intéressés, en tenant compte notamment des impératifs combinés de la sauvegarde de

l'environnement et du développement agro-silvo-pastoral, de l'étendue des zones montagneuses, de la population résidente, du revenu moyen et du niveau des services publics (loi 97, art. 2).

(b) Activités agricoles et connexes

Bien que la loi 1102 traite du développement socio-économique des montagnes en général (arts. 5 et 6), elle n'aborde pas explicitement la dimension agricole. Les communautés de montagne disposent ainsi d'une large marge de manœuvre à cet égard, sous réserve de quelques règles contenues dans d'autres textes. Ainsi, la loi 97 prescrit des mesures de «conservation de l'intégrité de l'entreprise agricole» (art. 4).

Sous un autre angle, au titre de la protection du patrimoine historique et culturel montagnard, la loi 97 encourage la valorisation des produits agricoles typiques de la montagne protégés par une dénomination d'origine ou une indication géographique. Les produits agro-alimentaires confectionnés dans les communes de montagne ou avec des matières premières qui en proviennent peuvent en outre bénéficier du label «produits de la montagne italienne», aux conditions fixées à cet effet par arrêté ministériel (art. 15).

La loi 97 traite aussi d'autres activités rurales, qui sont généralement importantes pour l'économie locale en zone de montagne: chasse, pêche et récolte des produits du sous-bois (art. 8). Ces activités doivent notamment: (i) être conduites conformément aux dispositions en vigueur relatives à la protection de l'environnement et des ressources naturelles; (ii) être créatrices d'emplois et d'entreprises locales, ainsi que d'activités dans le secteur agro-silvo-pastoral.

#### 5.4.2. Développement social

Une des finalités de la loi 1102 est de doter les zones de montagne d'infrastructures et de services adéquats afin d'assurer leur développement harmonieux et d'améliorer les conditions de vie des populations qui y résident en les aidant à mieux faire face aux difficultés de l'environnement montagnard.

A cet effet, la loi 97 prévoit expressément la possibilité d'exproprier, dans les communes de montagne et en cas d'utilité publique, les terrains nécessaires à la réalisation d'infrastructures ou d'ouvrages publics. Une

autorisation du ministère de l'environnement doit être obtenue au préalable et les personnes expropriées ont droit à une juste indemnité des pertes subies (art. 12).

De manière plus spécifique, la loi 93 prévoit que les communautés de montagne bénéficient des tarifs d'électricité et de téléphone applicables aux communes. En outre, dans ces mêmes communautés, les coûts d'installation des lignes électriques et téléphoniques pour les usagers isolés ou dispersés – et donc handicapés par l'éloignement – devraient être équivalents à ceux pratiqués à l'intérieur des centres habités (art. 5).

## **5.5. Protection de la montagne**

### **5.5.1. Environnement**

Quelques dispositions générales de protection de l'environnement en montagne figurent dans la loi 1102 (art. 9) et la loi 97 (art. 7). La première prévoit la possibilité pour les régions, les communautés de montagne et les communes d'acquérir et de louer à long terme (au moins 20 ans) des terrains montagneux non cultivés ou déboisés afin de les convertir en bois, pâturages ou réserves naturelles. Faute d'accord sur l'acquisition de ces terrains aux prix courants, les régions, communautés et communes concernées peuvent procéder à leur expropriation pour les besoins de la conservation des sols et la protection du milieu naturel.

La seconde prévoit que les plans de développement des communautés de montagne, dont la finalité première est l'activité socio-économique, doivent également prioriser les interventions en matière de sauvegarde et de valorisation de l'environnement, notamment du point de vue des équilibres hydrologiques, du patrimoine naturel et culturel, ainsi que des paysages ruraux et montagneux, dans le respect des exigences tant du développement que de l'environnement.

### **5.5.2. Forêts**

La loi 97 consacre des dispositions spécifiques au patrimoine forestier des zones de montagne (art. 9). Les communautés de montagne sont tenues, séparément ou conjointement, de promouvoir la gestion des forêts de leur ressort moyennant la conclusion de conventions entre les propriétaires ou la constitution de groupements forestiers. Des financements peuvent être accordés par l'Etat, les régions et les provinces autonomes aux

communautés et communes de montagne pour la réalisation de plantations forestières. Les régions, provinces et communes peuvent par ailleurs déléguer aux communautés de montagne la gestion de leurs domaines forestiers respectifs.

## **5.6. Conclusion**

La législation italienne relative à la montagne, l'une des plus anciennes du genre, a évolué et s'est enrichie progressivement au cours des trois dernières décennies. Depuis quelques années, elle confère des pouvoirs législatifs étendus aux régions, qui en ont fait régulièrement usage en adoptant une multitude de lois régionales propres à leurs zones montagneuses. Les régions peuvent, à leur tour, déléguer plusieurs de leurs fonctions à des entités locales, et ce afin d'associer la population montagnarde aux actions de protection et de mise en valeur de leur milieu naturel et de leur cadre de vie.

Outre l'agriculture, qui occupe une place importante dans le développement économique des zones montagneuses, la législation italienne comporte des mesures incitatives en faveur de l'aménagement et de l'exploitation des différentes ressources naturelles de la montagne, en vue de promouvoir la pluriactivité.

Sur le plan social, les textes régissant la montagne mettent l'accent sur le développement des infrastructures et des services publics, dans le souci d'améliorer le cadre de vie des habitants de montagne et de réduire les disparités de niveau de développement avec les résidents des vallées.

Enfin, l'environnement montagnard fait l'objet de dispositions protectrices, en particulier sous forme d'incitations au reboisement des terrains dénudés, à la conservation des sols, au maintien des équilibres hydrologiques et à la création de réserves naturelles.

## **Bibliographie**

### **Législation**

- Constitution de 1947
- Loi 991 du 25 juillet 1952 relative aux bois, forêts et territoires de montagne
- Loi 657(3) du 30 juillet 1957
- Loi 1102 du 3 décembre 1971 portant nouvelles normes pour le développement de la montagne
- Loi 72 du 11 mars 1975 relative au financement des communautés de montagne instituées par la loi 1102 et édictant des mesures pour les zones de montagne
- Loi 93 du 23 mars 1981 relative aux dispositions intégratives de la loi 1102
- Loi 142 du 8 juin 1990 relative aux autonomies locales
- Loi 97 du 31 janvier 1994 relative aux nouvelles dispositions pour les zones de montagne

### **Documents**

- **Maglia, S. & Santoloci, M.** 1998. *Il codice dell'ambiente: legislazione illustrata con il commento, la bibliografia, la giurisprudenza ed il formulario* (9e éd.). Piacenza, Italie, Editore la Tribuna
- **Site des Nations Unies sur le développement durable: *Natural Resource Aspects of Sustainable Development in Italy*** (1997) ([www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/italy/natur.htm](http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/italy/natur.htm)).



## VI. SUISSE

### 6.1. Introduction

Contrairement à d'autres pays faisant l'objet de la présente étude, la Suisse ne possède pas une «loi montagne» unique, mais un ensemble de textes formant «législation de la montagne». Comme le pays est presque entièrement montagneux, plusieurs textes ont été pris, au fil des ans, pour réglementer les différents aspects du développement et de la protection des régions de montagne. Les mesures ainsi adoptées ont souvent été de nature pécuniaire, généralement des financements attribués au profit des zones montagneuses.

La politique suisse des régions de montagne vise à conjuguer la protection de la nature avec le droit des populations à un développement économique adéquat. Ces objectifs sont poursuivis tant par la Confédération que par les cantons, la Suisse étant un Etat fédéral<sup>10</sup>. Ils sont donc reflétés dans les lois fédérales autant que cantonales.

La loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne 901.1 de 1997 est le principal texte contenant des encouragements au développement des régions de montagne. Elle vise à favoriser la compétitivité économique des zones de montagne, à faciliter l'exploitation de leurs potentialités, à maintenir leurs particularités socioculturelles, à assurer leur développement durable et, finalement, à renforcer la coopération entre communes, sous-régions et régions montagneuses (art. 1). Ces dispositions sont complétées, en matière de développement de l'agriculture de montagne, par la loi fédérale sur l'agriculture 910.1 de 1998.

Au plan du développement social, deux lois intéressent particulièrement les régions de montagne de par les avantages financiers qu'elles prévoient à leur profit: la loi fédérale concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne 844 de 1970 et la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture 836.1 de 1952.

---

<sup>10</sup> Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Division des affaires internationales, *La Convention Alpine et la Suisse* ([www.buwal.ch/inter/f/fa\\_alpen.htm](http://www.buwal.ch/inter/f/fa_alpen.htm)).



Quant aux critères de délimitation des régions de montagne, ils sont fixés par l'ordonnance 912.1 de 1998 sur le cadastre de la production agricole et la délimitation de zones.

Outre ce dispositif juridique fédéral, plusieurs cantons ont adopté des lois qui tiennent compte des spécificités de leurs zones montagneuses. C'est notamment le cas des cantons de Berne, de Fribourg, de Neuchâtel et de Vaud, dont les lois seront brièvement évoquées ci-dessous.

## 6.2. Délimitation de la montagne

Les régions de montagne sont délimitées conformément à un texte de portée générale, applicable à tout le territoire national, l'ordonnance 912.1, qui a été prise en application de la loi fédérale sur l'agriculture<sup>11</sup>. Les régions de montagne sont constituées par quatre catégories de zones, allant des sites montagneux *bien situés* (zones de montagne I) aux sites *plus défavorisés* (zones de montagne IV), en passant par les catégories intermédiaires (zones II et III). La délimitation de ces zones se fait par référence à trois facteurs qui sont, par ordre d'importance décroissante: les conditions climatiques, les voies de communication et la configuration du terrain. En premier lieu, les conditions climatiques sont évaluées selon la durée de la végétation présente et compte tenu d'éléments tels que l'exposition au soleil, la projection d'ombre, l'altitude, les précipitations. Ensuite, l'état des voies de communication est jugé en fonction des dessertes, de la distance séparant l'exploitation du village et des transports publics. Enfin, la configuration du terrain est évaluée selon le degré de pente du terrain et d'après la possibilité d'utiliser les engins agricoles<sup>12</sup>.

D'après l'ordonnance 912.1, la procédure de délimitation comporte trois étapes: (i) l'Office fédéral de l'agriculture fixe les limites d'une région de montagne; (ii) le canton concerné est entendu par l'Office; (iii) l'Office reporte les limites sur des cartes topographiques dressées sur support électronique et sur papier. Ces cartes forment le cadastre de la production

---

<sup>11</sup> Aux termes de loi fédérale sur l'agriculture, l'Office fédéral de l'agriculture est chargé «de subdiviser en zones la surface utilisée à des fins agricoles et d'établir un cadastre de production à cette fin», pendant que le Conseil fédéral est compétent pour fixer les critères de démarcation de ces zones (art. 4.3).

<sup>12</sup> Article 2 de l'ordonnance 912.1, complété par des informations obtenues de l'Office fédéral de l'agriculture (communication personnelle).

agricole et doivent être conservées par: (a) l'Office pour l'ensemble du pays; (b) les services désignés par les cantons pour le territoire cantonal; et (c) les communes pour leur propre territoire (arts. 4 et 5).

Les limites des régions peuvent être modifiées soit à la demande des exploitants, soit à l'initiative de l'Office fédéral de l'agriculture, en tenant compte des critères susmentionnés. A ce stade, le canton sur le territoire duquel se trouve la limite à modifier doit être entendu (art. 6). La décision prise par l'Office est publiée dans le journal officiel du canton concerné et doit être conservée de la même manière que les cartes topographiques susvisées.

Deux autres textes se réfèrent aussi à l'ordonnance 912.1 pour ce qui est de leur champ d'application: (i) la loi 844 concernant l'amélioration locative en zones de montagne, en vertu de laquelle la délimitation de ces dernières «s'opère selon le cadastre de la production agricole» (art. 2); et (ii) la loi 836.1 concernant les allocations familiales dans l'agriculture (art. 6).

La loi 901.1 de 1997 relative à l'aide aux investissements dans les régions de montagne (dites «LIM»), pour sa part, définit son propre champ spatial. Pour les besoins de son application, les régions de montagne sont celles qu'elle mentionne en annexe. Plus de 50 régions y figurent et sont communément désignées comme étant les régions LIM. De telles régions sont formées par des communes regroupées suivant leurs caractéristiques géographiques et économiques comparables et leur volonté de partager les «tâches qui leur incombent» (art. 3). Leur composition peut toutefois être modifiée par les cantons et les communes concernés. L'adoption de la loi 901.1 a entraîné l'abrogation de la précédente loi fédérale sur l'aide en matière d'investissement dans les régions de montagne de 1974. Celle-ci renvoyait, pour la délimitation des régions de montagne, au cadastre de la production animale; ces régions étaient alors celles «situées dans le territoire circonscrit par le cadastre de la production animale». Aujourd'hui, ce système d'enregistrement n'est plus en vigueur.

### **6.3. Administration de la montagne**

Les textes relatifs aux régions de montagne n'ont pas créé d'institutions spécialement chargées de l'administration de la montagne. La mise en oeuvre de ces textes revient ainsi à des organes déjà en place, qui sont désignés pour leur application.

En Suisse, Etat fédéral, les compétences en matière de gestion des ressources naturelles et de protection de l'environnement sont partagées entre la Confédération, les cantons et, dans une moindre mesure, les communes. Selon la constitution, la Confédération doit œuvrer «en faveur de la conservation durable des ressources naturelles» (art. 2), dans le respect des caractéristiques particulières des cantons et des communes (arts. 46 et 50). Les cantons exercent toutes les fonctions qui ne relèvent pas de la Confédération (art. 3). Ensemble, la Confédération et les cantons tâchent d'établir un «équilibre durable entre la nature et son utilisation par l'être humain» (art. 73). L'exécution des lois fédérales en la matière repose sur les cantons, sauf dispositions attribuant des compétences précises à la Confédération. Les communes, quant à elles, exercent les pouvoirs que les lois cantonales leur confèrent (art. 50).

Les lois régissant la montagne précisent la compétence de chaque organe. La loi 901.1 détermine les pouvoirs de la Confédération et des cantons pour l'octroi des aides: les cantons sont chargés de l'application de la loi et la Confédération en surveille l'exécution (arts. 22 et 23). Les aides financières sont accordées par la Confédération et il appartient aux cantons de déterminer les montants des prêts à octroyer (art. 4). De la même manière, selon la loi 844 relative à l'amélioration du logement dans les régions de montagne, des aides financières sont attribuées à cette fin par la Confédération aux cantons, lesquels doivent mettre en œuvre des mesures concrètes pour améliorer le logement en montagne (art. 1).

Il existe par ailleurs des associations qui se dédient spécialement au développement et à la protection des régions de montagne, dont deux en particulier se distinguent par l'importance de leur contribution: le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) et l'Aide suisse aux montagnards.

Fondé dès 1943, le SAB a pour membres tous les cantons et communes de montagne, des organisations agricoles et d'entraide professionnelle, les régions LIM (loi 901.1), d'autres entités opérant en montagne, ainsi que de nombreuses personnes physiques. L'exploitation durable des ressources de montagne, la protection de la montagne en tant que milieu naturel et espace économique, l'amélioration des conditions de vie dans les régions de montagne, figurent parmi les objectifs majeurs du SAB. De concert avec le gouvernement fédéral, le parlement et d'autres associations, il présente des propositions et prend des initiatives en faveur des régions de montagne, en veillant au respect de leurs spécificités dans

tous les domaines. Il informe l'opinion publique à l'aide de publications (notamment par la revue *Montagna*) et offre divers services tels que des conseils, cours, études, etc.

L'Aide suisse aux montagnards, association reconnue d'utilité publique, a été fondée en 1952. Elle se compose de personnes physiques et morales qui soutiennent les objectifs qu'elle poursuit et les activités qu'elle entreprend (article 4 de ses statuts). L'association vise à améliorer le potentiel économique des régions de montagne et les conditions de vie de leurs populations. Elle entend principalement enrayer l'exode rural en soutenant l'agriculture de montagne et en favorisant l'entraide entre paysans de montagne. Ses actions tendent aussi, notamment, à améliorer les conditions de logement et de travail, à mettre en valeur les régions de montagne par la construction d'infrastructures adéquates, à aider les jeunes paysans dans leur formation et à fournir une aide sociale aux personnes en difficultés.

#### 6.4. Développement de la montagne

Pays montagneux s'il en est, la Suisse a tout avantage à mettre en œuvre des mesures concrètes en faveur du développement socio-économique de ses régions de montagne. C'est ainsi que diverses formes d'aides leur sont attribuées, directement par l'Etat ou, avec son appui, par des organisations indépendantes telle que l'Aide suisse aux montagnards, qui oeuvre à l'amélioration «des bases d'existence économique et les conditions de vie dans les régions de montagne» (article 2.1 de ses statuts).

##### 6.4.1. Développement économique

###### (a) Fonds spéciaux

La loi 901.1 institue un Fonds de financement de l'aide aux investissements, dont les ressources sont constituées d'apports de l'Etat, des remboursements de prêts déjà octroyés et des intérêts produits par lesdits prêts, ainsi que des contributions des cantons, qui se portent en partie garants des prêts consentis<sup>13</sup>. Ce fonds est d'une grande importance pour la mise en œuvre efficace de la loi d'aide aux investissements. D'après la "politique agricole 2007", il est actuellement

---

<sup>13</sup> Les cantons sont en effet responsables pour moitié du non-remboursement des prêts accordés (loi 901.1, art. 12).

doté de plus de 1,6 milliards de francs suisses (Office fédéral de l'agriculture, 2001).

Au niveau cantonal, l'application de la loi 901.1 s'effectue conformément aux dispositions correspondantes des lois cantonales. Les cantons peuvent prévoir la création d'un fonds spécial dans leur propre loi. C'est par exemple le cas du canton de Neuchâtel, qui a mis en place un Fonds cantonal d'aide aux régions de montagne par sa loi de 1999 d'introduction de la loi fédérale sur l'aide aux investissements (art. 13). Il en est de même pour le canton de Berne où un Fonds cantonal d'aide aux investissements a été créé par une loi similaire de 1997 (art. 1).

Certains financements sont également assurés par des organisations telles que le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) et l'Aide suisse aux montagnards. Par exemple, cette dernière met à la disposition des communautés de montagne un fonds spécial dénommé «Mesures de promotion et de développement dans les régions de montagne»<sup>14</sup> pour la réalisation de grands projets régionaux, qui sont souvent exécutés en collaboration avec le SAB.

#### (b) Agriculture

La plupart des mesures concernant l'agriculture de montagne sont prévues par la loi 910.1 sur l'agriculture. La Confédération doit veiller à ce que tout soit mis en oeuvre pour assurer une production agricole adéquate répondant «à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché» (art. 1). Ces mesures, qui sont de portée nationale, doivent être adaptées aux particularités des zones de montagne et tenir compte des conditions «difficiles de vie et de production» qui y prévalent (art. 4).

La Confédération encourage le développement agricole dans les régions de montagne par l'octroi de «paiements directs» aux exploitants qui gèrent une exploitation pour leur compte, à leurs risques et périls, et qui ont leur domicile en Suisse. D'après le rapport agricole 2000, en 1999, 63 pour cent du volume total des paiements directs sont allés aux zones de colline et de montagne (Département fédéral de l'économie, 2000).

---

<sup>14</sup> D'après le site de l'Aide suisse aux montagnards ([www.berghilfe.ch/f/unit\\_2/f\\_was.html](http://www.berghilfe.ch/f/unit_2/f_was.html)).

Il existe une autre forme d'aide financière en faveur des exploitants agricoles, qui est attribuée suivant le degré de pente de la surface agricole utile. Les terrains pouvant en bénéficier sont ceux situés «dans la région de montagne et dans la zone des collines et ayant une déclivité de 18 pour cent ou plus» (ordonnance 910.13, art. 35). De plus, une contribution financière peut être octroyée pour la «garde d'animaux de rente consommant des fourrages grossiers dans la région de montagne» (loi 910.1, art. 74).

Toujours dans l'optique de préserver l'agriculture de montagne, la Confédération peut mettre à la disposition des cantons des fonds destinés à financer des aides aux exploitations paysannes (art. 78). Les aides sont versées sous forme de prêts pouvant servir, par exemple, à remettre sur pied des exploitations en difficulté, dans des conditions préférentielles, en zones montagneuses. Normalement, une exploitation ne peut recevoir un tel prêt que si: (i) elle est viable à long terme, grâce à un revenu d'appoint non agricole; (ii) elle est gérée rationnellement; et (iii) elle a une charge d'endettement non excessive. En région de montagne, ces prêts peuvent être accordés même aux exploitations agricoles qui ne sont viables «qu'à la faveur d'un revenu principal non agricole», donc aux «entreprises exploitées à titre accessoire» (art. 80).

La loi agricole prévoit en outre des aides pour la réalisation d'améliorations foncières et la construction de bâtiments ruraux. L'amélioration foncière s'entend des ouvrages et installations de génie rural ainsi que de la réorganisation de la propriété foncière et des rapports d'affermage, alors que les bâtiments ruraux comprennent aussi bien les bâtiments d'exploitation et alpestres que les bâtiments communautaires servant au traitement et au stockage des produits (art. 94). La Confédération peut financer jusqu'à 50 pour cent des coûts d'améliorations foncières en montagne (art. 95). La "politique agricole 2007" propose que la Confédération prenne aussi en charge «la remise en état de chemins desservants des biens-fonds agricoles» (Département fédéral de l'agriculture, 2001). La Confédération soutient par ailleurs la construction, la rénovation et la transformation des bâtiments ruraux (art. 96). Afin que les aides soient utilisées à bon escient, il est interdit d'affecter les constructions réalisées à des fins non agricoles pendant les 20 années qui suivent le versement des contributions fédérales (art. 102).

Au niveau cantonal, la loi 8.15 de 1995 relative à la promotion de l'économie agricole vaudoise prévoit des encouragements à l'agriculture

montagnarde sous forme de subventions spéciales, notamment dans le but de favoriser la sélection de bétail de qualité et pour faciliter l'acquisition de machines agricoles. Cette loi a été complétée par un règlement prévoyant des aides en faveur des cultures accessoires, des études relatives à la promotion des produits de la montagne, de la diversification des activités agricoles montagnardes, etc.<sup>15</sup> De plus, pour encourager la production animale en montagne, des prêts peuvent être octroyés pour l'achat de vaches donneuses et pour la création d'installations permettant la diversification de la production de viande, et des contributions peuvent être versées pour la transplantation d'embryons et pour l'engraissement des veaux<sup>16</sup>.

Enfin, à l'échelon fédéral, les travailleurs agricoles salariés d'une entreprise agricole ou ayant la qualité de «petits paysans» bénéficient d'une allocation familiale, que ce soit en plaine ou en montagne<sup>17</sup>. Toutefois, les montants de cette aide familiale sont plus importants lorsque le travailleur agricole ou le petit paysan exerce en zone de montagne.

#### (c) Infrastructures et investissements

La loi 901.1 établit un système de prêts consentis par la Confédération en faveur du développement des infrastructures en région de montagne. Dans chaque région, un organisme de développement régional doit être mis en place (art. 15). Ce dernier est chargé d'élaborer un programme de développement et un programme d'action pluriannuel qui, ensemble, orientent la réalisation de nouvelles infrastructures. En effet, tout projet d'infrastructures doit être conforme aux objectifs du programme de développement (art. 5). Pour obtenir une aide financière de la Confédération, les projets doivent viser, notamment, l'amélioration de la compétitivité de l'industrie régionale, l'amélioration de la qualité de la vie et l'accroissement du potentiel économique de la région (art. 6).

---

<sup>15</sup> Règlement du 13 janvier 1988 pour l'encouragement aux cultures accessoires, à la promotion des produits de la montagne et aux métiers domestiques.

<sup>16</sup> Arrêté du 17 octobre 1990 relatif à l'encouragement de la production animale en montagne.

<sup>17</sup> Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture du 20 juin 1952 (art. 1), examinée ci-dessous.

Les prêts sont accordés par la Confédération à des taux inférieurs à ceux du marché, qui peuvent être exempts de tout intérêt lorsque les possibilités financières du bénéficiaire et l'importance du projet le justifient (art. 9). Outre les contributions fédérales, les cantons jouent également un rôle de premier plan dans le financement de ces programmes. Par exemple, le Fonds d'aide aux investissements du canton de Berne sert à cofinancer les aides prévues par la loi 901.1<sup>18</sup>. Une participation paritaire à ces financements est aussi prévue dans les cantons de Fribourg<sup>19</sup> et de Neuchâtel<sup>20</sup>. De ce fait, en cas de non-remboursement des prêts, les cantons sont responsables pour la moitié des montants alloués (loi 901.1, art. 12).

#### 6.4.2. Développement social

Les aides financières octroyées au titre de la loi 901.1 visent également à «améliorer la qualité de la vie tout en assurant ou en préservant l'identité et la diversité politiques et socioculturelles de la région» (art. 6). Analysée ci-dessus sous l'angle économique, cette disposition est tout aussi pertinente du point de vue social. En outre, afin de pallier la précarité des conditions de vie en région de montagne, deux autres lois à dimension sociale comportent des dispositions correctrices en matière d'allocations familiales et de logement.

##### (a) Allocations familiales dans le secteur agricole

La loi fédérale de 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture institue des prestations sociales de l'Etat en faveur des travailleurs agricoles et des petits paysans. Les caisses de compensation cantonales déterminent les montants des allocations et se chargent de leur distribution (art. 13).

Pour être éligible à la prestation *travailleur agricole*, une personne doit exercer un travail rémunéré dans une entreprise agricole. Deux allocations existent: l'allocation pour enfants, à raison de chaque enfant à charge au sein de la

---

<sup>18</sup> Loi du canton de Berne du 16 juin 1997 portant introduction de la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (art. 1).

<sup>19</sup> Loi du canton de Fribourg du 27 novembre 1998 d'application de la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (art. 6).

<sup>20</sup> Loi du canton de Neuchâtel du 1er février 1999 d'introduction de la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (art. 6).



famille, et l'allocation de ménage, pour les travailleurs vivant avec leur conjoint. Les montants de l'allocation pour enfants sont plus élevés pour les travailleurs exerçant en zones montagneuses (arts. 1 et 9).

Pour pouvoir obtenir une allocation *petit paysan*, l'intéressé doit être un exploitant agricole, à titre principal ou accessoire, percevant des revenus ne dépassant pas un montant déterminé, ou encore être un exploitant d'alpage (art. 5). L'allocation est versée pour chaque enfant à charge et, là aussi, elle est plus importante lorsque l'exploitation est située en montagne.

(b) Amélioration du logement dans les régions de montagne

La loi fédérale de 1970 concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne permet aux personnes et aux familles possédant de faibles revenus et vivant en montagne d'obtenir une aide financière pour la rénovation, la construction ou l'amélioration de leur habitation afin de bénéficier de «saines conditions d'habitation» (art. 1). Le niveau de revenu en deçà duquel l'aide financière peut être attribuée est régulièrement révisé (Maissen, 1999). L'aide en question est fournie tant par la Confédération que par les cantons et couvre de 15 à 50 pour cent des coûts d'amélioration des logements. Les personnes se trouvant dans des situations d'extrême difficulté peuvent recevoir une contribution allant jusqu'à 75 pour cent desdits coûts (Office fédéral du logement, 1999).

Une interdiction de désaffectation pendant un délai de 20 ans est ici aussi prévue par la loi. Si un logement ayant bénéficié d'une aide financière est détourné de sa destination première ou est vendu avec profit avant l'expiration de ce délai, le bénéficiaire de l'aide est tenu de rembourser les sommes reçues (art. 13).

## 6.5. Protection de la montagne

De l'ensemble des textes étudiés, seulement quelques dispositions traitent de la protection environnementale des zones montagneuses. Par exemple, la loi 844 prévoit que les travaux réalisés dans le but d'améliorer le logement en région de montagne doivent être effectués en conformité avec les «exigences de l'aménagement du territoire, de la protection de la nature et du paysage et de la protection de l'environnement» (art. 4). De même, l'un des objectifs poursuivis par la loi 901.1, à travers l'octroi de financements pour des projets et programmes d'infrastructures, est de promouvoir le développement durable des régions de montagne.

Au-delà de ces dispositions ponctuelles, les mesures plus généralement applicables à la protection du milieu montagnard sont à puiser dans les lois relatives à l'environnement et aux ressources naturelles (forêts, eau, sols, etc.) en vigueur dans le pays. De plus, aux termes de la nouvelle Constitution fédérale de 1999, la «conservation durable des ressources naturelles» doit être l'un des objectifs de la politique gouvernementale (art. 2.4). Cette disposition «ancree formellement le principe du développement durable» dans la législation suisse (Flückiger, 2001). Au niveau cantonal, un exemple intéressant d'initiative en matière de développement durable est fourni par le canton de Valais: une Fondation pour le développement durable des régions de montagne y a été créée en 1999 afin notamment de «favoriser toutes les activités allant dans le sens du développement durable des régions de montagne» (article 3 de ses statuts).

## **6.6. Conclusion**

Plusieurs textes, fédéraux et cantonaux, forment la substance de la législation suisse relative à la montagne. Ces textes convergent tous vers un objectif commun: assurer un développement adéquat des régions montagneuses. Les traits particuliers de ces régions et les conditions de vie relativement précaires qui les caractérisent expliquent la place centrale qu'occupent les incitations économiques et sociales dans la législation de la montagne. Les moyens mis en œuvre pour favoriser le développement des zones de montagne sont principalement de nature pécuniaire: aides au financement des investissements (en particulier sous la forme de prêts), contributions directes en faveur de l'agriculture, allocations familiales avantageuses, aides à l'amélioration du logement, etc. En revanche, en dépit de la richesse environnementale des montagnes suisses, leur sauvegarde du point de vue écologique n'est évoquée que de manière incidente par les lois régissant les zones montagneuses. Les mesures de protection de l'environnement montagnard sont donc à rechercher moins dans la législation propre à la montagne que dans les textes relatifs à la conservation du milieu naturel.

## Bibliographie

### Législation

#### *Lois fédérales*

- Constitution fédérale, 1999
- Loi fédérale 836.1 du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture
- Loi fédérale 844 du 20 mars 1970 concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne
- Loi fédérale 901.1 du 21 mars 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne
- Loi fédérale 910.1 du 29 avril 1998 sur l'agriculture
- Ordonnance 912.1 du 7 décembre 1998 sur le cadastre de la production agricole et la délimitation de zones
- Ordonnance 910.13 du 7 décembre 1998 sur les paiements directs versés dans l'agriculture  
(Textes accessibles sur: [www.admin.ch/ch/index.fr.html](http://www.admin.ch/ch/index.fr.html))

#### *Lois cantonales*

##### *Berne*

- Décret du 10 novembre 1980 sur l'amélioration de l'habitat dans les régions de montagne
- Loi du 16 juin 1997 portant introduction de la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne  
(Textes accessibles sur: [www.be.ch](http://www.be.ch))

##### *Fribourg*

- Arrêté du 28 décembre 1954 relatif à la participation des communes au financement des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de montagne
- Arrêté du 8 septembre 1964 concernant les conditions et le taux de subventionnement de l'acquisition individuelle de machines agricoles en région de montagne
- Loi du 27 novembre 1998 d'application de la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne  
(Textes accessibles sur: [www.fr.ch/etat](http://www.fr.ch/etat))

##### *Neuchâtel*

- Loi du 1er février 1999 d'introduction de la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne

- Arrêté du 5 juillet 1999 relatif à la compétence en matière d'octroi des aides aux investissements dans les régions de montagne  
(Textes accessibles sur: [www.ne.ch/neat/site](http://www.ne.ch/neat/site))

#### *Vaud*

- Arrêté du 17 octobre 1990 relatif à l'encouragement de la production animale en montagne
- Loi du 13 novembre 1995 relative à la promotion de l'économie agricole vaudoise
- Règlement du 13 janvier 1998 pour l'encouragement aux cultures accessoires, à la promotion des produits de la montagne et aux métiers domestiques  
(Textes accessibles sur: [www.vd.ch](http://www.vd.ch))

#### Documents

- **Département fédéral de l'économie.** 2000. *Rapport agricole 2000: l'agriculture sur la voie de la durabilité*, Communiqué de presse, Berne ([www.admin.ch/cp/f/3a1a4863\\_1@fwsrvg.bfi.admin.ch.html](http://www.admin.ch/cp/f/3a1a4863_1@fwsrvg.bfi.admin.ch.html))
- **Flückiger, A.** 2001. *Rapport national suisse*, présenté à la Réunion mondiale des juristes et associations de droit de l'environnement, Université de Limoges, Centre international de droit comparé de l'environnement
- **Maissen, T.** 1999. *Motion (n° 99.3418) déposée au Conseil des Etats visant l'assainissement d'immeubles d'habitation dans les régions de montagne* ([www.parlament.ch/afs/data/f/gesch/1999/f\\_gesch\\_19993418.htm](http://www.parlament.ch/afs/data/f/gesch/1999/f_gesch_19993418.htm))
- **Office fédéral de l'agriculture.** 2001. *Politique agricole 2007 ou comment la politique agricole poursuit son évolution*, Berne ([www.blw.admin.ch/nuetzlich/publikat/f/bericht.pdf](http://www.blw.admin.ch/nuetzlich/publikat/f/bericht.pdf))
- **Office fédéral du logement.** 1999. *L'aide fédérale en matière d'amélioration du logement dans les régions de montagne*, Aide-mémoire ([www.bwo.admin.ch/fr/wohnbau/wfr\\_04.htm](http://www.bwo.admin.ch/fr/wohnbau/wfr_04.htm))
- **Site des Nations Unies sur le développement durable: Profil de la Suisse** (1997) ([www.un.org/esa/agenda21/natinfo/countr/swiss/natur.htm](http://www.un.org/esa/agenda21/natinfo/countr/swiss/natur.htm))
- **Statuts de la Fondation pour le développement durable des régions de montagne**, adoptés le 5 mars 1999 ([www.fondation2006.ch](http://www.fondation2006.ch))
- **Statuts de l'Aide suisse aux montagnards**, adoptés le 11 mai 1999 ([www.berghilfe.ch](http://www.berghilfe.ch)).

#### Sites

- Agenda 21 local suisse: [www.agenda21local.ch](http://www.agenda21local.ch)
- Groupement suisse pour les régions de montagne: [www.sab.ch](http://www.sab.ch)
- Office fédéral de la statistique (statistiques suisses): [www.statistik.admin.ch](http://www.statistik.admin.ch).



**Le droit de la montagne demeure embryonnaire.**

La plupart des pays ne se sont pas encore dotés de lois spécifiques aux montagnes, se contentant de recourir, aux fins de leur protection et développement, aux lois sectorielles existantes. Toutefois, quelques pays comme la Fédération de Russie (République d'Ossétie-Alanie du Nord), la France, la Géorgie, l'Italie, la Suisse et l'Ukraine, ont adopté des lois traitant spécialement des montagnes, et d'autres Etats s'apprêtent à en faire autant. Ces efforts convergents semblent indiquer que l'on s'achemine vers un affermissement progressif du droit de la montagne dans les années à venir. La présente publication tente de cerner les tendances émergentes de la législation relative aux montagnes. La première partie donne un aperçu général sur les principaux instruments juridiques directement applicables aux montagnes, dans la sphère internationale puis à l'échelon national. La deuxième partie présente six brèves études de cas portant sur des pays où des dispositifs juridiques propres aux montagnes ont été mis en place.

ISBN 92-5-204830-8 ISSN 1020-4369



9 789252 048305

TC/M/Y4181F/1/10.02/500