



## Stratégie Europe 2020

### **Observations et suggestions de l'Association Européenne des élus de Montagne – AEM**

15 janvier 2020

#### **Introduction :**

L'Association Européenne des élus de Montagne (AEM)<sup>1</sup> en tant que réseau européen des autorités locales et régionales, des élus (du Parlementaire européen au Maire) des territoires de montagne, aborde d'un **a priori positif** la démarche lancée par la Commission et son Président, José Manuel Barroso, sur la future stratégie « UE 2020 ».

Ce nouveau collège de la Commission européenne devra être un agent de réformes, d'innovations dans les politiques publiques européennes. Le contexte est favorable pour améliorer l'efficacité des politiques et le fonctionnement de l'UE ; mais il est aussi contraignant.

En effet, l'Union européenne connaît comme le reste du monde les effets néfastes de la crise économique et financière. Le chômage, les restructurations d'entreprises, les faillites, les déficits publics touchent l'Europe et limitent les marges de manœuvre des autorités publiques concernant leur gestion présente mais aussi concernant leur investissement pour l'avenir. Les régions de montagne connaissent concrètement ce problème : par leur histoire industrielle et par les surcoûts initiaux comme par ses atouts uniques, les vallées et les plateaux, la montagne et son piémont, sont parties prenantes du débat.

Le constat de la crise écologique, le sentiment d'urgence climatique sont également des éléments déterminants de l'avenir européen. Cette réalité peut néanmoins encourager les réflexions en faveur de l'innovation et générer des facteurs de croissance verte. Par les risques naturels et économiques qu'il dévoile avec plus d'intensité, le changement climatique est une épée de Damoclès pour les populations de montagne. Leur richesse en matière de biodiversité et de ressources naturelles dont l'eau au premier rang sont indispensables pour l'UE et pour qu'elle atteigne les objectifs du Paquet Energie Climat.

La démographie apparait comme un défi global et le vieillissement de la population européenne est évidemment un des problèmes majeurs pour les années à venir. Les régions de montagne ont une histoire qui leur donne une expérience unique à faire valoir en la matière : successivement terres d'émigration et d'immigration selon les périodes et les politiques publiques, le cycle démographique reflète des réalités différentes selon les massifs montagneux qui permettent de faire valoir un certains nombres de bonnes pratiques interculturelles (?).

---

<sup>1</sup> L'AEM représente par ses membres directs et indirects (associations nationales membres) 50 Régions, 120 Provinces ou Départements et plus de 10 000 Communes dans 11 Etats membres.



Enfin, les citoyens européens ont besoin de proximité ; la globalisation favorisant cette tendance. Les régions de montagne, souvent porteuses d'autonomie politique, participent à ce besoin de répondre à l'échelon le plus adapté, dans le périmètre le plus pertinent selon les enjeux.

L'économie européenne n'a pas réussi à devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive au monde, conformément aux ambitions de la stratégie de Lisbonne, lancée en 2000. Une grande partie du territoire de l'Union européenne n'a pas été correctement impliqué dans ce processus qui n'était pas suffisamment adapté à ses spécificités et à sa diversité. Les grandes agglomérations ont souvent monopolisé l'attention (et les fonds qui leur ont été alloués) ; elles n'ont pas remplis leur objectif en négligeant leur *hinterland* régional et leur contexte macrorégional.

Pour permettre de répondre à ces nouveaux défis, l'UE dispose d'un nouveau cadre juridique à travers le Traité de Lisbonne. Cette base légale est une nouvelle opportunité qui offre de nouveaux outils comme la cohésion territoriale en complément de l'économique et du social, l'attention portée aux SIEG, la subsidiarité mieux organisée, l'implication plus forte du Parlement européen, etc.

Le défi principal qui apparaît aujourd'hui pour l'UE est de valoriser les atouts de l'ensemble de ses territoires. C'est là l'occasion de faire de la diversité européenne -en particulier territoriale- un véritable atout économique, social et environnemental.

Considérant le document de travail de la Commission, l'AEM souhaite faire part de ses observations et suggestions sur les trois principales orientations proposées pour l'UE.

### **1. Créer de la valeur en fondant la croissance sur la connaissance**

L'AEM partage l'avis développé dans le document EU 2020 sur l'éducation, mais aussi la formation tout au long de la vie. Il s'agit bien de secteur stratégique pour répondre aux enjeux européens et globaux. L'économie du savoir que son développement se fasse dans les secteurs primaires, secondaires ou tertiaires, reste fondamentalement lié à la formation et à l'éducation, mais aussi au contact permanent avec « la connaissance ».

Les initiatives européennes doivent aider à dépasser dans ce domaine l'effet frontière (géographique, sectoriel, intellectuel ou administratif) et favoriser les passerelles entre ensembles complémentaires. Les universités européennes, les grandes et plus encore les petites, doivent travailler en réseau. Selon l'AEM, il serait souhaitable que la complémentarité et la cohérence territoriale soient des éléments structurant de ces réseaux universitaires.

La recherche gagnerait elle aussi à développer sa territorialité. En attendant, l'effort de mutualisation européenne proposé est une nécessité et l'attractivité des territoires européens doit contribuer à l'attractivité des universités et des centres de recherche.



Concernant l'instauration de conditions plus attrayantes pour l'innovation et la créativité, l'AEM a contribué<sup>2</sup> à identifier le rôle que les contraintes naturelles (handicaps naturels permanents) avaient pu jouer sur l'innovation technique, parfois technologique, et souvent organisationnelle ou sociale des territoires de montagne. La créativité est une attitude qui doit s'analyser à travers des contextes de risque économique, social mais aussi environnemental (à l'excès, on parle de la majesté créative des paysages de montagne). Innovation et créativité sont souvent portées par des valeurs de dépassement et des volontés de rupture. Les régions de montagne ont souvent dans l'histoire été des lieux de refuge de la diversité culturelle et religieuse, comme il y a souvent été nécessaire d'innover pour valoriser ses atouts (ex : hydrologie et hydroélectricité inspirées de la pente et de l'eau) et pour faire face aux risques naturels ou humains (la montagne et ses cols sont souvent une terre de passage aux carrefours des grandes plaines marchandes européennes). Cette expérience leur donne aujourd'hui la capacité de contribuer pleinement à l'enjeu européen d'innovation et de créativité.

Pour ces raisons et au regard de son potentiel, l'économie numérique doit aujourd'hui être développée avec équité dans l'ensemble des territoires européens. La *fracture numérique* n'est plus acceptable dans l'Europe du XXI<sup>ème</sup> siècle. Dans tous les domaines, y compris l'agriculture, le tourisme ou la valorisation de l'environnement, c'est-à-dire dans des zones rurales, le lien numérique avec les villes de vallée et de piémont, comme avec les grandes agglomérations, est une nécessité vitale.

C'est donc sur une vision d'ensemble du territoire européen que doit se consolider l'espace européen de la connaissance. C'est bien une logique de réseau qui doit prévaloir plutôt qu'une logique d'organisation pyramidale pour cet espace.

## 2. Favoriser l'émancipation dans des sociétés ouvertes à tous

La crise économique et financière serait en passe de se transformer en crise sociale et environnementale majeure, si elle ne considérait pas que **tous les territoires peuvent et doivent contribuer à la relance**. Aujourd'hui **la surconcentration urbaine est un facteur de crise sociale (tension entre habitants) et environnementale (surconsommation et surpollution)**; **le déséquilibre territorial (tel que stigmatisé dans le Livre vert sur la cohésion territoriale de la CE) est donc un facteur aggravant de la crise financière**.

Une société ouverte pour tous sera donc une société ouverte à tous les territoires.

Or les régions de montagne possèdent là encore des atouts et de bonnes pratiques à faire valoir. Le travail sur la **flexisécurité** se trouverait enrichi s'il intégrait les contributions du **travail saisonnier et pluriactif** qui s'est historiquement développé en montagne (forte saisonnalité de l'activité oblige), puis sur le littoral (en raison des activités touristiques) et maintenant dans les grandes agglomérations.

---

<sup>2</sup> Propositions pour un livre vert « massifs de montagne », AEM, 2006, Interact Pro Monte.



Les expériences de **développement local par la formation**, qui sont très développées dans les massifs de montagne<sup>3</sup> sont une contribution stratégique sur le développement des compétences comme élément clé de la croissance économique et de l'augmentation de la productivité européenne, de la création d'emplois. Les régions de montagne peuvent également être un atout pour développer la qualité des produits européens (agricoles, artisanaux, industriels de précision, des services avec la tradition d'accueil ; etc.). Ces questions sont essentielles si on veut consolider la sécurité des parcours professionnels et leur donner la capacité d'être flexibles dans un statut professionnel évolutif (salarié ou indépendant) par rapport aux opportunités économiques. Le pluriactif montagnard est un très bel exemple de flexisécurité aboutie et traditionnelle (imposée par les contraintes naturelles du territoire donc facteur de développement durable).

Bien évidemment, la capacité unique des massifs de montagne en matière environnementale (eau, biodiversité, adaptation changement climatique, etc.) en font des acteurs incontournables de la croissance verte envisagée.

### 3. Créer une économie compétitive, connectée et plus verte

Le modèle social européen résiste plutôt bien à la crise. Les excès de la dérégulation apparaissent aujourd'hui comme néfastes, et l'idée selon laquelle le marché était le seul agent capable de maximiser l'utilité et la satisfaction est remise en cause. La contribution de l'autorité publique est nécessaire pour atteindre l'équilibre et, peut être plus encore, pour le maintenir.

Ce constat économique a toujours été en phase avec les principes de l'économie montagnarde qui connaît des surcoûts permanents, malgré ses atouts endogènes forts, et a souvent besoin du soutien de l'autorité publique pour « sécuriser » ou « amortir » des investissements plus longs et plus coûteux pour une population plus dispersée. Les marchés, lorsqu'ils sont orientés par une logique financière qui chercherait une rentabilité à court terme, ne s'installent pas facilement dans les massifs sans le soutien de la puissance publique (locale, régionale ou nationale).

Pour autant, cette spécificité économique s'acclimate bien d'une ambition politique plus volontariste telle qu'affichée dans le projet de stratégie UE 2020. La croissance verte est en particulier une ambition où les massifs de montagne<sup>4</sup> ont beaucoup à apporter à l'Union européenne. Les massifs de montagne, au-delà de leur diversité, sont remarquables par leur agriculture de qualité (AOC, IGP), basée sur de faibles rendements en adéquation avec un environnement fragile et offrant une forte traçabilité ; par un artisanat d'arts à forte valeur

---

<sup>3</sup> Projet Interreg IIIC ADEP.

<sup>4</sup> Un massif de montagne est composé de la zone de montagne *stricto sensu*, de ses vallées et de son piémont contiguë. C'est un territoire cohérent et pérenne qui est marqué par un lien urbain-rural (ville-montagne) absolument nécessaire et souvent fort. Cf. Avis d'initiative du Comité des Régions, Luis Durnwalder, « Vers une politique de la montagne de l'Union européenne: une vision européenne des massifs montagneux » 18 juin 2008. <http://www.promonte-aem.net>



ajoutée (luxe et design) ; par une industrie de précisions (décolletage, mécatronique, horlogerie, nanotechnologies, etc.) et une capacité de production d'énergie renouvelable unique en Europe.

Cette dimension productive des massifs de montagne européens<sup>5</sup> est pour l'AEM absolument essentielle et doit être considérée comme une priorité dans les politiques de l'UE à impact territorial telles que définie dans l'Agenda territorial et le Livre vert Cohésion territoriale.

Concernant les enjeux plus spécifiquement énergétiques, les objectifs du Paquet Energie-Climat sont aujourd'hui impossibles à atteindre à terme, si l'on ne considère pas le potentiel et la production déjà existante des massifs de montagne en énergie renouvelables : hydroélectricité (ex : Alpes et Pyrénées), solaire (ex : Savoie), biomasse (ex : forêts ou tourbes), géothermie et éolien (ex : Sierras ibériques). Par ailleurs, les massifs sont souvent des maillons sensibles du RTE-E dans leur dimension frontalière.

Sur la question des transports, il apparaît que la dimension continentale des transports est largement impactée par la configuration montagneuse du territoire européen. Les RTE-T par exemple sont révélateurs de cette dimension<sup>6</sup> qui s'appuie notamment sur les corridors qui traversent ou contournent les massifs de montagne comme c'est le cas avec les passages du Lyon-Turin, du Brenner, de la Traversée Centrale des Pyrénées, etc.

Mais l'expérience des transports dans les régions de montagne est aussi importante sur la multimodalité (*l'optimodalité*) et le développement de formes innovantes de transports dans des territoires d'accès difficile (transport par câbles, train à crémaillères et à voie étroite, etc.).

Il faut donc imaginer que parmi les grands enjeux préalablement définis, une ambitieuse politique industrielle européenne (communautaire et intergouvernementale qui devra nécessairement être interrégionale) devra intégrer la diversité territoriale européenne et les atouts des régions de montagne dans l'éco innovation<sup>7</sup> et leur besoin d'une attention spécifique telle que définie dans l'art 174 du Traité de Lisbonne sur la cohésion territoriale.

Pour cela, le programme de réformes structurelles proposé par la Commission européenne semble pertinent aux yeux de l'AEM à condition qu'il s'appuie sur les atouts de l'ensemble des territoires de l'UE et en particulier sur les massifs de montagne qui ont beaucoup à apporter à cette stratégie UE 2020.

---

<sup>5</sup> Près de 40 % du territoire de l'UE dans une délimitation large réalisée par Nordregio pour la DG Regio en 2004.

<sup>6</sup> Cf. Contributions de l'AEM au Livre vert sur les RTE-T, 2009.

<sup>7</sup> Un exemple pertinent et récent vient d'Italie où l'UNCCEM (union nationale des communes et des communautés de montagne) a, dans un manifeste, défini le rôle stratégique future de ces communes de montagne à travers leurs atouts en faveur de la croissance verte. <http://www.promonte-aem.net> ; <http://www.uncem.net>



**Conclusion :**

Il apparaît que devant les nouveaux défis européens, les Massifs de montagne sont des territoires pilotes pour le reste de l'Union européenne. En matière d'éco-innovation, de production d'énergies renouvelables, d'organisation socioéconomique originale et contribuant à la flexisécurité, de systèmes productifs de qualité, les régions de montagne sont au cœur du modèle socioéconomique de la stratégie UE 2020.

Mais pour que cette stratégie fonctionne et soit efficace, elle doit préalablement s'appuyer sur une gouvernance à multiniveaux renouvelée qui intégrerait les dimensions communautaire, intergouvernementale et interrégionale de façon plus transparente<sup>8</sup>.

C'est dans ce sens que l'AEM suit avec attention le développement des stratégies macrorégionales (Baltique, Danube, Alpes ?) qui apparaissent comme une démarche innovante de coopération territoriale renforcée. Ces stratégies intégrées (politiques de cohésion et politiques sectorielles, européennes et nationales) sont l'exemple pertinent d'une adaptation à des enjeux territoriaux spécifiques des objectifs européens. Si la stratégie macrorégionale pour les Alpes réussissait à se mettre en place, elle serait un élément fondateur d'une « stratégie européenne pour les massifs de montagne ».

---

<sup>8</sup> Contributions de l'AEM au Livre blanc du Comité des Régions sur la gouvernance à multiniveaux.