

8. Politiques de la montagne en Europe

Ce chapitre comprend une vue d'ensemble et des analyses des politiques affectant les zones de montagne des pays étudiés dans le rapport. En plus de l'information disponible auprès de diverses sources européennes, ce chapitre et le suivant se fondent sur des informations de niveau national et des analyses FFPM (Forces, Faiblesses, Potentiels, Menaces - SWOT) pour les montagnes de chaque pays, fournis dans les rapports nationaux. La base de ceux-ci était la synthèse et l'analyse de l'information disponible ainsi que des entretiens avec un total de 111 acteurs du monde de la montagne (décideurs politiques, représentants d'organisations professionnelles, élus, et scientifiques, énumérés dans l'Annexe 2)¹. Les entretiens ont été réalisés à partir d'un questionnaire comprenant des questions fermées et semi-ouvertes. De surcroît, des organisations européennes et supranationales concernées par les questions de la montagne ont été contactées pour répondre à une série similaire de questions telles qu'abordées dans les entretiens.

Il existe un large éventail d'interventions publiques conçues pour soutenir le développement dans les zones de montagne européennes. Ces interventions varient considérablement, en fonction non seulement de l'importance et de la diversité de ces zones, mais aussi du cadre institutionnel de chaque pays (centralisé, fédéral, États membres de l'UE, nouveaux États membres, autres, etc.) – qui connaît une transformation accélérée dans la plupart des nouveaux États membres et pays candidats, particulièrement en ce qui concerne l'intégration.

8.1. Politiques et instruments nationaux

Dans le cadre de cette étude, nous considérons les 'politiques de montagne' au sens le plus large, y compris :

- mesures et politiques générales ayant un impact territorial ayant trait à des thématiques importantes pour les zones de montagne (p. ex. l'aménagement) ;
- politiques sectorielles ayant un effet particulier sur le développement de zones de montagne (p. ex. politiques en matière d'agriculture, de tourisme) ;
- actions ou programmes impliquant des zones de montagne (p. ex. Interreg) ;
- mesures et politiques explicitement conçues pour répondre aux besoins spécifiques des zones de montagne ;
- politiques intégrées de montagne.

Politiques dans les zones de montagne

La quasi-totalité des pays comportant des régions montagneuses ou vallonnées possèdent l'une ou l'autre forme de « politique de la montagne » implicite ou explicite ou une « approche spécifique pour les zones de montagne » dans le cadre de certaines thématiques. Toutefois, on constate d'importantes différences d'un pays à l'autre. Quatre types différents peuvent être décrits sur le plan national :

¹ Les personnes interrogées représentaient essentiellement des acteurs ou des intervenants liés aux politiques de la montagne et, dans cette mesure, leurs opinions ne peuvent refléter un point de vue général ou « neutre » ni, du reste, un point de vue officiel.

1) Les pays où aucune politique de la montagne ne peut être identifiée

Il s'agit :

- des pays sans montagne (Danemark, Estonie, Lettonie, Lituanie, Malte, les Pays-Bas) ;
- des pays comprenant très peu de montagnes ou uniquement des espaces de basse montagne (les acteurs ont parlé de « hautes terres » ou de « collines »). Même lorsque la situation dans ces régions est considérée comme différente, les politiques de développement sont souvent incluses volontairement dans les politiques rurales (p. ex. en Belgique, en Irlande, au grand-duché de Luxembourg) ou incluses dans des plans régionaux (p. ex. en Pologne) ;
- des pays largement montagneux (p. ex. la Grèce, la Norvège, la Slovénie), la politique de la montagne se confondant alors dans les faits avec la politique de développement générale.

2) Les pays où les politiques/mesures de la montagne sont sectorielles

Il s'agit essentiellement de pays comportant des régions de moyenne montagne et/ou de nouveaux États membres ou pays candidats. L'agriculture est le secteur dans lequel on trouve le plus fréquemment une politique spécifique pour les zones de montagne (17 pays). Cette tendance est liée à la directive (CEE 75/268) sur les zones de montagne et défavorisées, ainsi que des règlements ultérieurs (CE 950/97 sur l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture ; CE 1257/1999 sur le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole), et s'étend aux nouveaux États dans le contexte de l'élargissement. Les politiques sectorielles en matière d'agriculture sont souvent liées à l'environnement (13 pays) et au développement rural (13 pays). En Irlande, en Hongrie, au Portugal et en Slovaquie, ces politiques sont pratiquement réservées à l'agriculture, à l'environnement et au tourisme.

3) Les pays où les politiques de la montagne cherchent à promouvoir un développement multisectoriel

Le point de départ est toujours l'agriculture de montagne mais, avec le temps, l'importance relative de l'agriculture dans l'économie de la montagne diminue et les politiques sont élargies pour inclure d'autres secteurs économiques (principalement le tourisme), l'infrastructure ou les services publics et/ou l'environnement. La liste des politiques sectorielles connaissant des adaptations spécifiques est désormais longue, et comprend des thématiques telles que la formation, l'éducation, le développement régional, l'affectation du sol et l'aménagement du territoire, en raison de leur caractère transversal. L'Allemagne et l'Espagne appartiennent à ce groupe, essentiellement à travers les politiques mises en œuvre au niveau régional, ainsi que l'Autriche, qui possède une politique relativement intégrée avec des initiatives établies de longue date (1960 pour l'agriculture, 1975 pour le développement global), et un pouvoir provincial fort dans un pays fédéral.

4) Les pays où les politiques de la montagne cherchent à promouvoir un développement global

Dans les pays où l'approche du développement durable est la plus avancée, la compensation des handicaps par le biais de la politique agricole a laissé progressivement la place à une politique plus intégrée. Dans quelques pays, de telles politiques sont apparues avant les années 1970 suite au regroupement des politiques sectorielles et l'approbation d'outils spécifiques tels que des lois sur la montagne et des fonds pour la montagne.

- Trois pays ont à l'heure actuelle adopté formellement une politique intégrée de la montagne : la France (Création des Commissariats de massif, 1973 ; Loi Montagne avec délimitation des massifs, 1985), l'Italie (principe général de politique spéciale pour les zones de montagne, 1948 ; communautés de montagne, 1971 ; loi sur la montagne, 1994) et la Suisse (loi sur les investissements en région de montagne [LIM], 1974). Toutefois, certaines personnes interrogées considèrent la LIM suisse comme une politique non intégrée. En outre, la Norvège possède une politique intégrée, mais celle-ci n'aborde pas spécifiquement les zones de montagne.
- Dans deux pays (la Bulgarie, la Roumanie) une politique de la montagne intégrée est en train de voir le jour sur la base du modèle français et italien. Cette dernière n'a cependant pas encore été ratifiée par le législateur.

S'il est possible de parler de politiques de montagne intégrées, le concept même de politique de la montagne intégrée n'est pas défini avec force et nécessite d'être renforcé. Pour la Suisse, une politique de la montagne intégrée est effectivement l'équivalent de la combinaison de la politique régionale et agricole ; dans d'autres pays, elle est multisectorielle. Dès lors, la coordination sectorielle et territoriale de telles politiques est l'élément principal du concept.

En conclusion, dans la plupart des pays d'Europe, les politiques « de montagne » mises en œuvre sont principalement implicites : dans les faits, il s'agit essentiellement de politiques sectorielles avec des adaptations spécifiques. Dans l'esprit d'un grand nombre d'acteurs publics et privés, elles ne sont souvent pas fondamentalement différentes des politiques rurales ou régionales.

Instruments et outils

En relation avec le développement de telles politiques, toute une série d'outils ont été mis au point pour mettre en œuvre la stratégie, les programmes et les actions.

Définitions de la montagne

L'une des conditions essentielles à toute politique axée sur des zones de montagne est la délimitation desdites zones. Dans la plupart des pays, les critères liés à la directive CEE 75/268 et les règlements ultérieurs ont été employés : l'altitude, associée dans de nombreux cas à une pente et, dans certains cas, à d'autres critères (climat, topographie). Généralement, on constate une diminution du seuil d'altitude du sud vers le nord (Tableau 8.1). La raison principale est que de telles limites sont largement définies aux fins de la définition de zones susceptibles de recevoir des subventions agricoles en raison de limites à la productivité. Par conséquent, cette tendance reflète le raccourcissement de la saison végétative à des latitudes supérieures, avec des

adaptations nationales ou régionales. Des montagnes ont également été définies pour des raisons similaires dans de nouveaux États membres et pays candidats (Tableau 8.2) et en Norvège (600 m). Dans toute la zone d'étude, les seuils sont généralement plus élevés dans les pays les plus montagneux ; par exemple, en Suisse, 24 % du territoire seulement est considéré comme montagneux selon la définition convenue dans la LIM, et la densité de population est un des critères de délimitation. Bon nombre d'experts interrogés dans le cadre de l'étude estiment que la délimitation des zones de montagne devrait être envisagée plus largement, en utilisant également des indicateurs sociaux et environnementaux.

Dans certains cas, deux ou trois définitions existent, avec des délimitations se chevauchant ou des parties non incluses (voir également section 3.7) :

- montagne définie comme faisant partie d'une zone agricole défavorisée selon la directive 75/268 modifiée par le règlement 950/97 et plus tard par l'article 18 du règlement 1257/99. Cette définition est la plus courante, avec de nouvelles candidatures en préparation dans les nouveaux États membres, étant donné que la délimitation de zones agricoles défavorisées est une condition préalable à l'obtention d'indemnités compensatoires ;
- montagne définie pour l'agriculture avant l'élargissement de l'UE (en Autriche ou en Bulgarie) ;
- montagne définie pour des politiques multisectorielles ou le développement général dans un contexte régional ou national (p. ex. les massifs en France) ;
- zones de montagne définies pour des accords internationaux (p. ex. Convention alpine) ;
- montagne définie pour des études ou des fins spécifiques (p. ex. zones au-dessus de la limite de la forêt, comme dans un rapport suédois sur la protection de l'environnement).

Du fait de ces diverses délimitations, associées à d'autres zones éligibles pour l'obtention de fonds structurels (objectifs 1, 2, anciens 5b et 6) la compréhension des politiques de développement de montagne est assez complexe.

Tableau 8.1 : Critères de définition d'une zone de montagne dans les États membres de l'UE

État membre	Altitude minimale	Autres critères
Autriche	700 m	également au-dessus de 500 m si pente > 20 %
Belgique	300 m	
France	700 m (généralement) 600 m (Vosges) 800 m (Méditerranée)	pente > 20 % sur > 80 % de la zone
Allemagne	700 m	difficultés climatiques
Grèce	800 m	également 600 m si pente > 16 % ; en dessous de 600 m si pente > 20 % ;
Irlande	200 m	
Italie	600 m	différence d'altitude > 600 m
Portugal	700 m (au nord du Tage) 800 m (au sud du Tage)	pente > 25 %
Espagne	1 000 m	pente > 20 % gain en altitude 400 m
Royaume-Uni	240 m	

Source : rapports nationaux

Tableau 8.2 : Critères de définition d'une zone de montagne dans les nouveaux États membres de l'UE et les pays candidats

État	Altitude minimale	Autres critères
Bulgarie	600 m	également > 200 m de différence d'altitude/km ² ; ou pente > 12°
Chypres	800 m	également au-dessus de 500 m si pente moyenne > 15 %
République tchèque	700 m	
Hongrie	600 m	également au-dessus de 400 m si pente moyenne > 10 % ; ou pente moyenne > 20 %
Pologne	350 m	ou >12° pour > 50 % de terres agricoles dans une municipalité
Roumanie	600 m	également sur pentes > 20°
Slovaquie	600 m	également au-dessus de 500 m sur pentes > 7° ; ou pente moyenne > 12°
Slovénie	700 m	également au-dessus de 500 m si plus de la moitié des terres agricoles sont situées sur des pentes > 15 % ; ou pente > 20 %

Sources : rapports nationaux ; Observatoire européen des forêts de montagne (2000)

Délimitation des massifs

Seule la France a élaboré le concept de massif en tant que niveau politique et opérationnel pour proposer, discuter et mettre en œuvre des politiques et des mesures à un niveau transrégional cohérent avec le périmètre montagneux. Le concept de massif existe depuis 1973, mais ceux-ci n'ont été délimités qu'en 1995 conformément à la « Loi Montagne » en tant qu'extension des zones de montagne aux zones contiguës qui y sont reliées. Les massifs sont des zones continues, mais certaines parties de montagnes françaises isolées (Morvan) ne sont pas comprises dans la délimitation des massifs. En Italie, les Communautés de montagne (groupes de communes ou parties de communes) sont un outil spécifique de mise en œuvre de la politique de la montagne.

Les Conventions alpine et des Carpates sont mises en œuvre à un niveau de massif transnational plus large. À l'heure actuelle, si les membres de la Convention Alpine se sont accordés sur une délimitation cartographiée de la zone à laquelle la Convention alpine s'applique, cela n'est pas le cas de la Convention des Carpates.

Législation spécifique à la montagne

Une législation spécifique pour les zones de montagne existe uniquement dans des pays menant une politique ambitieuse vis-à-vis des zones de montagne, comme l'Italie, la France ou la Suisse. La première fut la loi suisse sur les investissements en région de montagne (LIM), adoptée en 1974 et revue en 1997. En Italie, la constitution de 1948 mentionnait les montagnes comme des zones caractérisées par des besoins spécifiques, les communautés de montagne ont été définies en 1971, et une loi sur la montagne a été adoptée en 1994. La première délimitation des

montagnes en France date de 1961, et la loi nationale sur la montagne a suivi en 1985. En Espagne, une charte pour les zones de montagne a été préparée pendant l'Année internationale de la montagne, en 2002.

En ce qui concerne les nouveaux États membres de l'UE et les pays candidats, des lois sur la montagne se trouvent à différents échelons du parcours préparatoire ou d'approbation en Bulgarie et en Roumanie. En Pologne, la loi sur la montagne votée en 1986 a été annulée en 1989 à la fin de l'ère communiste. D'autres textes législatifs sont en préparation, mais aucun n'a encore acquis force de loi. Une législation de la montagne peut également être adoptée à un niveau infra-national, comme la loi sur les hautes montagnes de la communauté autonome de Catalogne (Espagne), promulguée en 1983, et la loi pour les montagnes Apuseni (Roumanie), datant de 2000.

En Autriche, la chancellerie fédérale a introduit en 1979 « l'Initiative spéciale des zones de montagne », mais elle fut étendue à d'autres parties du pays en 1985 et rebaptisée « Initiative pour le développement régional endogène ». Dans certains pays, une législation s'applique spécifiquement à l'agriculture de montagne en général, comme en Autriche, où le programme spécial pour les agriculteurs de montagne, datant de 1972, a été étendu à d'autres parties du pays en 2000 ; c'est le cas également en Espagne, où la loi sur l'agriculture de montagne a été promulguée en 1982. Dans d'autres pays, une législation peut s'appliquer à des activités agricoles spécifiques, comme la production de lait – réalisée essentiellement dans les zones de montagne – en Roumanie. Le Tableau 8.3 présente un résumé des pays les plus avancés en termes de délimitation et de législation spécifique pour les zones de montagne.

Tableau 8.3. Délimitation de la montagne et législation : les pays les plus avancés

Pays	Délimitations des montagnes			Loi sur la montagne
	Zones défavorisées	Nat./Rég.	Convention	
Autriche	oui	non	alpine	Initiative spéciale des zones de montagne (1979) Programme spécial pour les agriculteurs de montagne
Bulgarie	non	oui	non	Loi sur la montagne en préparation (projet)
France	oui	oui	alpine	Loi sur la montagne (1985)
Italie	oui	1952	alpine	Loi sur la montagne (1994)
Pologne	non	projet	des Carpatés	Ancienne loi sur la montagne (1986-89) ; texte législatif en préparation
Roumanie	en prép.	oui	des Carpatés	Loi sur la montagne en attente d'approbation
Espagne	oui	oui	non	Loi sur l'agriculture en montagne (1982)
Suisse	oui	oui	alpine	Loi sur les investissements en région de montagne (1974, 1997) Loi sur l'agriculture (incluant les zones de montagne)

Centres et programmes de recherche et de formation

Dans les pays possédant une importante zone de montagne, des centres de recherche et de formation ont été mis sur pied pour réaliser des inventaires, analyser les tendances de montagne, promouvoir de nouvelles idées en matière de développement et fournir une formation à la fois à la recherche et à la gestion des ressources (Annexe 10). Ces centres revêtent une importance cruciale pour l'amélioration de la montagne via l'élaboration et la mise en œuvre de politiques de montagne, chaque fois grâce à la communication d'informations essentielles (particulièrement sur les tendances, afin de définir les besoins de politiques et d'évaluer leur mise en œuvre) et pour favoriser l'innovation et la gestion adaptée des ressources de la montagne.

Ces centres de recherche sont nombreux et bien implantés en Autriche, en France, en Italie, en Norvège et en Suisse, ainsi que dans certains nouveaux États membres et

pays candidats comme la Roumanie et la Slovaquie. En général, on trouve un plus grand nombre de ces institutions dans les pays alpins. Les centres de formation sont essentiellement axés sur l'agriculture, et délaissent les autres professions de la montagne, à l'exception du métier de guide de montagne et des activités liées au ski.

Dans tous les cas étudiés, les politiques de la montagne ambitieuses sont liées à l'existence de centres de recherche. Par conséquent, pour continuer à améliorer notre compréhension des questions spécifiques aux régions de montagne, il est nécessaire que des institutions et centres locaux/nationaux encadrant de manière efficace l'éducation, la recherche et la formation existent dans les différents pays – qu'il s'agisse des États membres actuels de l'UE ou des nouveaux États membres.

8.2 Principales politiques sectorielles nationales et régionales pour les zones de montagne

Cette section présente les thématiques et politiques sectorielles clés pour les zones de montagne dans les différents pays de la zone d'étude et, dans certains cas, de leurs régions constituantes. Il ne s'agit pas d'une évaluation exhaustive de l'extrême diversité de situations dans toute l'Europe, mais d'une présentation des grandes tendances. Sauf mention contraire, l'information est tirée de rapports nationaux.

Agriculture

L'agriculture est un secteur crucial pour les économies de montagne et l'occupation des sols ainsi que pour la sauvegarde de l'habitat dispersé dans les zones de montagne, mais représente rarement l'activité principale. La situation agricole varie considérablement d'un pays à un autre, en raison non seulement du contexte géographique, mais aussi de ses liens avec d'autres activités, p. ex. l'agriculture à temps partiel dans le cadre d'une pluriactivité, et des conditions sociales générales, p. ex. la dépendance à une agriculture de subsistance en Roumanie. Les produits issus de l'agriculture de montagne sont très diversifiés, selon la fertilité du sol, les conditions climatiques, les traditions et les marchés. Comme nous l'avons montré au Chapitre 4, on trouve différentes formes d'exploitation agricole du sol, dont notamment : le pacage de bétail (bœuf, mouton, renne) dans les chaînes humides ; la culture de céréales et de récoltes végétales dans les zones plus sèches ; l'agriculture extensive à des altitudes plus élevées, parfois associée à la transhumance ; et les productions spécialisées, par exemple d'olives, de fruits, de vignes, de tabac et d'herbes aromatiques et médicinales. Ces dernières sont généralement pratiquées dans de petites exploitations agricoles.

En général, le diagnostic est pessimiste. Tous les rapports nationaux soulignent les handicaps relatifs auxquels l'agriculture de montagne doit faire face : faible productivité et coûts de production élevés. Par conséquent, les zones consacrées à l'agriculture connaissent généralement un rapide déclin, tout comme, de manière encore plus drastique, le nombre d'exploitations agricoles et la population active (-22 % en 10 ans pour l'Italie, -42 % en 15 ans pour la France, plus de la moitié en Finlande, -2,5 % par an en Suisse). La population agricole vieillit, une part importante travaille à temps partiel, le manque de formation est fréquent et l'accès aux marchés est insuffisant.

Étant donné que l'agriculture de montagne ne peut généralement concurrencer les fermes de plaine, les solutions de remplacement se concentrent généralement sur la

mise en œuvre de modèles sur mesure basés sur des produits ou un savoir-faire spécifiques, des produits de qualité (qui peuvent ne pas autoriser de prix supérieurs), et les liens avec des activités touristiques. La transformation des produits alimentaires est très dynamique dans certaines zones de montagne, en relation avec une hausse du tourisme.

Comme évoqué ci-dessus, la politique agricole est la politique de la montagne fondamentale (initialement souvent la seule), la PAC fournissant le cadre d'action et le jeu de mesures le plus étendu consacrés aux zones de montagne. Les paiements directs ont été introduits en 1975 afin de soutenir les systèmes agricoles dans les Zones agricoles défavorisées (LFA), mais les subsides et subventions sont distribués à l'échelle nationale et pas exclusivement dans les montagnes. En dépit des adaptations financières des mesures horizontales, plusieurs évaluations nationales (Italie, France, Espagne, Allemagne) montrent que la PAC est plus favorable à l'agriculture de plaine que de montagne. Par exemple, une étude de 2002 sur l'effet sur les revenus des paiements compensatoires en Bavière révèle que les agriculteurs des montagnes possèdent une densité de bétail inférieure et un pourcentage de terres arables nettement inférieur que dans les zones non défavorisées, et que les subventions par exploitation agricole sont inférieures de 30 % (7 000 €) et les bénéfices par exploitation inférieurs de 20 % (5 000 €) à ceux des zones non défavorisées.

Avant 1992, la PAC était principalement orientée sur deux objectifs : la production agricole ciblée en fonction des besoins du marché (orientation) et le maintien des revenus des exploitations agricoles (garantie). Depuis la réforme de 1992-93, la PAC est mieux couplée aux politiques structurelles européennes (environnement et cohésion), l'accent étant placé de manière croissante sur les mesures non orientées sur le marché. L'Agenda 2000 et le règlement 2000-2006 ont renforcé le « deuxième pilier », en axant l'assistance du FEOGA-G sur le soutien au développement rural, c.-à-d. des aides aux structures et aux actions agricoles en faveur de l'ensemble des groupes d'acteurs dans les zones rurales. Le deuxième pilier inclut une proportion relativement restreinte des fonds totaux dérivant de la PAC, mais le processus de découplage a ouvert les politiques agricoles au développement rural général et a pu faciliter la transformation de certains handicaps naturels des montagnes en avantages : notamment, l'héritage culturel, le paysage, les produits de haute qualité, la diversification. Pour un nombre croissant de pays, le maintien de l'affectation agricole des sols dans les zones de montagne est plus important que la production. On notera comme exemples le Programme de paysage culturel de Bavière en Allemagne ; l'Autriche, où l'agriculture « joue un rôle important dans le maintien de paysages de montagne multifonctionnels » ; la Suisse où la constitution fédérale a redéfini le rôle de l'agriculture en 1996 comme une « agriculture multifonctionnelle » au service d'une Suisse au développement durable ; et l'Irlande, où le Plan de protection de l'environnement rural (REPS) « a réorienté les objectifs de l'agriculture, délaissant la production au profit de la dimension environnementale ». En outre, il convient également de mentionner le protocole agricole de la Convention alpine.

Un grand nombre de mesures axées sur l'agriculture de montagne ont été adoptées par la majorité des pays par le biais de soutiens généraux ou plus spécifiques, comme :

- les aides à l'investissement des fermes ;
- les paiements directs aux agriculteurs ;
- l'amélioration des équipements et des infrastructures ;
- les subventions à la retraite ;

- les subventions à l'installation pour le lancement des jeunes dans l'agriculture ;
- le soutien au maintien des pâturages ;
- la suppression des limitations de bétail dans les plans de zones défavorisées ;
- des quotas laitiers spécifiques pour les zones de montagne ;
- des labels de montagne pour les produits de qualité ;
- le soutien aux éco-exploitations ;
- le renforcement des considérations environnementales dans l'agriculture de montagne.

Le Tableau 8.2. présente un résumé de telles mesures dans les États membres de l'UE, en mai 2002. Ces mesures et politiques agricoles ont eu des résultats positifs en termes de maintien des agriculteurs dans les zones de montagne. Toutefois, des obstacles particuliers subsistent : en Espagne, l'agriculture de montagne modernisée reste vulnérable ; en Irlande, les subventions de la PAC encourageant le développement d'élevages de moutons, avec pour corollaire des problèmes de surpâturage, d'érosion et de pollution. . Dans les nouveaux États membres de l'UE et les pays candidats, la situation est assez différente, d'importants efforts étant consentis en Roumanie dans la perspective de l'adhésion, et un petit nombre de projets de montagne dans le Plan national de développement rural étant soutenus par SAPARD en Bulgarie.

Tableau 8.4. Mesures relatives à la montagne dans la mise en œuvre du règlement général sur le développement rural (n°CE/1257/1999) - Période 2000-2006

État membre <i>région</i>	Sous-catégories de montagne pour indemnités compensatoires (Article 18)	Mesures agro-environnementales	Autres mesures de développement rural
France	Haute montagne Montagne Piémont	Rhône-Alpes, Aquitaine et Midi-Pyrénées: (maintien de zones silvo-pastorales ; gestion des alpages d'été dans les Pyrénées) ; Aquitaine : niveaux d'aide supérieurs (zone de l'Ours, zone du parc en Pyrénées-Atlantiques)	
Espagne <i>Asturies</i> <i>Pays Basque</i> <i>Cantabrie</i> <i>Catalogne</i> <i>Galice</i> <i>Navarre</i>		La pratique de la transhumance/formation migratoire de troupeau couvre 15 des 17 communautés autonomes Soutien à la conservation des pâturages dans les zones de montagne, à la réduction des dommages lorsque les pâturages sont abandonnés Amélioration et fertilisation des pâturages de montagne envahis par les broussailles, lieux d'abreuvement pour le bétail, amélioration de la qualité de la vie et protection des espaces naturels et de la forêt Préservation agri-environnementale	Accès aux pâturages de montagne dans le cadre de l'amélioration des infrastructures/routes rurales Amélioration de la forêt Conservation de la forêt et gestion forestière durable : améliorations des plans de gestion forestière technique, protection des végétaux, reforestation, infrastructure, sylviculture préventive

Tableau 8.4. (Suite)

Allemagne <i>Bade-Wurtemberg</i> <i>Bavière</i> <i>Saxe</i>	Alpagnes escarpés inappropriés pour la mécanisation Zones travaillées à la main Pâturages Terres arables	Subvention supérieure pour l'extensification des alpages sur les pentes escarpées (> 35 %) Utilisation environnementale des alpages : distinction entre les subventions pour les alpages de montagne et de haute altitude et ceux situés dans des zones humides	Remembrement de parcelles ; maintien du paysage existant tout en assurant une meilleure séparation entre alpages et forêts (meilleure utilisation des alpages non sujets à l'érosion)
Autriche	Zones destinées à l'ensilage Autres zones	Maintien du paysage sur des pentes escarpées, alpages d'été ; maintien et reproduction de races menacées d'extinction ; mesures contre l'érosion	
Italie <i>Bolzano</i> <i>Trento</i>	Haute montagne, zone sans mécanisation	Mesure pour les alpages alpins : maintien des fermes de montagne, du paysage et prévention des glissements de terrain, maintien de biotopes ; intervention dans les pâturages d'été avec transformation du lait ; maintien de biotopes et préservation de paysage particulièrement dans des parcs naturels	Gestion de forêts protectrices Article 33 : rénovation et amélioration de villages (bâtiments et chalets de montagne en style traditionnel ; gestion de sites ; gestions de circuits touristiques : vins, gastronomie, culture)

Remarque : ces mesures peuvent être modifiées. Les États membres ont la possibilité d'introduire un amendement une fois par an à leur programme de développement rural (Article 44.3, règlement CE/445/2002).

Sylviculture

Comme présenté au Chapitre 4, les forêts couvrent une importante proportion des montagnes de la zone d'étude. Les forêts de montagne varient sensiblement en termes d'espèces, de systèmes de plantation (des steppes ou forêts méditerranéennes aux arbres de haute futaie), de productivité, de rôles majeurs, de propriété (p. ex. en Pologne, 90 % de propriété d'État, au Portugal, 85 % de propriété privée), et de conditions environnementales. Les forêts de montagne connaissent une croissance dans tous les massifs (Observatoire européen des forêts de montagne, 2000), en recouvrant, parfois rapidement, les terres abandonnées par l'agriculture : par exemple une augmentation de 30 % est enregistrée en Espagne.

Les forêts jouent un rôle important dans l'économie de la montagne en fournissant de l'emploi dans la plantation, l'entretien, la récolte, la transformation du bois et la production de papier ; elles offrent également des possibilités de loisirs et de tourisme ; elles fournissent un habitat à la faune et à la flore et une protection contre certains risques naturels ; elles contribuent à valoriser les paysages. De surcroît, la récolte des baies, des champignons et des lichens, ainsi que la chasse commerciale peuvent y être importantes. Certaines forêts de montagne situées dans des régions qui

accusent un certain retard rencontrent des difficultés en raison de leur manque d'accessibilité, facteur limitatif tant pour les industries forestières que pour les activités de loisirs. Étant donné les limitations générales de la mécanisation, les catastrophes naturelles plus grandes, les défis particuliers de la lutte contre les incendies de forêt et la susceptibilité élevée à la pollution de l'air, aux attaques d'insectes et de champignons, il est pertinent de parler de handicaps spécifiques à la gestion et à l'amélioration des forêts de montagne. À certains égards, on considère que les ressources forestières des zones de montagne de certains pays (p. ex. en Espagne, au Portugal et dans certains massifs français) sont sous-utilisées.

En tenant compte des politiques de l'UE, la sylviculture est moins reconnue que l'agriculture, et le Traité de Rome stipule que les règles du Marché commun pour l'agriculture n'incluent pas les forêts et les produits de la forêt. La politique mise en œuvre a été modifiée à partir de 1988 lorsque l'UE a adopté une nouvelle stratégie (Com. 88/255) et un « Programme d'action forestier ». Celui-ci souligne la variété des rôles joués par les forêts (production, environnement et loisirs), et vise à encourager l'ensemble du secteur forestier et à contribuer au développement rural au sens large. Le programme est axé sur cinq points : le reboisement de terres agricoles, une meilleure utilisation des forêts dans les zones rurales, le liège, la protection de la forêt et les mesures d'accompagnement. En 1992, le règlement 2157/92 (amendé en 1997) renforçait les mesures communautaires pour mieux protéger les forêts de la pollution atmosphérique et des incendies. De manière générale, un juste équilibre doit être trouvé entre les divers rôles des forêts de montagne. Avec le temps, leur nature multifonctionnelle gagne en reconnaissance, grâce à une politique forestière intégrée s'inscrivant dans une politique de développement rural.

Conformément au principe de subsidiarité – et pour plus d'efficacité – les stratégies et mesures forestières sont mises en œuvre à différents niveaux. Dans certaines zones, le niveau régional ou local prévaut ; p. ex. en Allemagne, où une loi fédérale sur les pâturages et les forêts existe, mais où les politiques sont mises en œuvre par les Länder ; ou en Espagne, où les plans régionaux pour les zones de montagne sont extrêmement variés et où la reforestation est assez incontrôlée. En Autriche, le niveau national a joué un rôle important dans la définition de la stratégie forestière de montagne avec de nombreuses restrictions d'utilisation, des mesures visant à promouvoir la sylviculture durable par le soutien aux investissements forestiers, le travail en forêt, la formation, la recherche et l'information en vue de sensibiliser le public.

Globalement, on observe un certain nombre de problèmes dans les rapports entre forêts publiques et privées, et une situation qui évolue, particulièrement dans les nouveaux États membres et les pays candidats. Il n'existe pas de politique globale pour les zones de montagne, mais un ensemble plus ou moins coordonné de mesures, comprenant :

- un soutien pour la plantation de nouvelles forêts ;
- la conservation des espèces indigènes et l'accroissement de leur surface de couverture ;
- des indemnités compensatoires pour la gestion durable de la forêt ;
- la couverture des coûts de reboisement et de la perte de revenus liée à la reforestation de terres agricoles et à certains coûts d'entretien ;
- l'expansion des forêts ayant un rôle de protection (65 % en Finlande, 60 % en Allemagne, 32 % en Autriche, 15 % en Slovaquie) ;

- l'amélioration des structures de production du bois ;
- la diversification des activités dans des régions à dominance forestière ;
- la prévention des dommages naturels ;
- la prévention et le contrôle des incendies.

Les forêts de montagne font également l'objet de résolutions spécifiques adoptées par les Conférences ministérielles sur la protection des forêts en Europe, et le protocole de forêt de montagne dans la Convention alpine.

De manière générale, les effets de ces politiques apparaissent comme encourageants mais non suffisants ; la politique forestière ne peut entraîner de résultats immédiats étant donné qu'il s'agit d'un processus à long terme. On note également des exemples ou différentes formes de subvention aux exploitations forestières se concurrencent ou se contredisent, notamment en Irlande entre le plan de protection de l'environnement rural (REPS) et les subventions à la sylviculture pour les exploitations agricoles de montagne).

Exploitation minière et industrie manufacturière

L'exploitation minière est une activité traditionnelle dans certaines zones de montagne, en raison de la présence de ressources minérales spécifiques, y compris du charbon, du fer, des métaux précieux, du sel, du kaolin, de la bauxite, du cuivre et de l'uranium. Il s'agissait d'un des principaux moteurs de la révolution industrielle du XIX^e siècle dans certaines régions de montagne des États membres actuels de l'UE (notamment l'Autriche, l'Allemagne, le Royaume-Uni), ainsi qu'en Norvège et en Suisse, et plus tard dans les nouveaux États membres et les pays candidats (p. ex. en Bulgarie, en République tchèque et en Roumanie). De nombreuses exploitations minières dans des zones de montagne connaissent à présent des restructurations ou ferment en raison de leur manque de compétitivité. Deux types de politiques sont mises en œuvre pour renouveler ces sites : la création de nouvelles zones commerciales après la conversion ou la démolition des anciens bâtiments, et la transformation de l'héritage minier en attractions touristiques.

Comme évoqué au Chapitre 6, l'industrie manufacturière dans les zones de montagne est souvent sous-estimée par les décideurs politiques. En Autriche, l'industrie manufacturière représente 36 % de l'emploi dans les zones de montagne ; en Italie, 25 % ; en France, 22 %. L'industrie manufacturière en montagne est basée sur des entreprises de taille petite et moyenne mais diversifiées. De nouvelles industries de montagne se développent autour de l'industrie de transformation alimentaire (p. ex. le fromage, les salaisons, les conserves), les sports d'hiver (équipement de montagne, vêtements de sport, chaussures, remonte-pentes), et les activités innovantes (de la recherche nucléaire dans les Alpes à l'industrie des tests automobiles dans le nord de la Suède). Peu de politiques sont mises en œuvre pour soutenir spécifiquement de telles entreprises. Les problèmes sont généralement évalués et gérés par le système général de soutien économique au niveau national ou régional. Cela suppose que les montagnes soient incluses dans les zones éligibles pour un soutien des Fonds structurels, ce qui n'est pas toujours le cas étant donné que le fait de se trouver en montagne n'est pas un critère d'éligibilité ; les critères sont plus habituellement la sous-industrialisation ou l'isolement. Par exemple, en Finlande, le soutien au commerce et à l'industrie dépend de la périphéricité ; en France, le dernier découpage en zones pour le soutien aux investissements industriels et à la création d'emplois a écarté des zones de montagne jusqu'alors incluses (Lozère, Cantal) avec pour

justification le fait qu'il n'existait pas suffisamment de projets potentiels en comparaison avec les régions urbaines (dans le contexte des limitations de l'UE quant à la population éligible).

Parmi les mesures visant à soutenir l'industrie manufacturière qui sont susceptibles d'être particulièrement bénéfiques pour les zones de montagne, citons :

- les crédits préférentiels ;
- les critères géographiques : application de critères qualitatifs (respectant les contraintes environnementales) lors du choix de nouveaux sites industriels ;
- le soutien aux métiers liés à l'artisanat local ;
- les mesures de réhabilitation ;
- le recyclage de l'énergie ;
- le soutien au développement des TIC dans les PME ;
- la promotion du télétravail ;
- les réseaux d'entreprises locales de montagne.

En Allemagne, le programme pilote « Regionen aktiv » est pertinent pour certaines régions de montagne. Son objectif est d'accroître la demande locale en améliorant les labels régionaux, en élargissant la portée des activités et en étendant les chaînes économiques régionales.

Dans certains nouveaux États membres et pays candidats, certains programmes récents encourageant le développement de petites et moyennes activités commerciales ont été mis en œuvre, particulièrement dans les régions de montagne, p. ex. le programme « Régions structurellement défavorisées » en République tchèque, ainsi que le programme « Régions en déclin industriel » mis en œuvre en Bulgarie conformément à la loi de développement régional de 1999.

Tourisme

L'industrie du tourisme, et la présence d'un grand nombre de touristes, ont joué un rôle important dans les transformations de la montagne observées ces dernières décennies dans beaucoup de pays d'Europe, particulièrement dans les Alpes, où le tourisme en certains endroits remonte au milieu du XIX^e siècle. Comme évoqué au Chapitre 1, les régions de montagne offrent un large éventail d'activités à différentes saisons et autour de différentes ressources locales. Les stratégies de développement basées sur le tourisme traitent différents segments de marché (intérieur ou étranger, villes nationales ou régionales, groupes d'âge spécifiques) en fonction de la position géographique et des potentiels locaux.

L'impact potentiel du tourisme varie sensiblement, des montagnes de moyenne altitude isolées sans ressources spécifiques aux hautes montagnes où les saisons peuvent être doubles, avec des possibilités de sport d'hiver et d'été attirant des visiteurs dans un marché international. Tous les types de tourisme sont présents dans les zones de montagne de toute l'Europe, en relation avec les différents segments de marché énumérés ci-dessous : tourisme de masse, tourisme d'intérêt spécifique (thermalisme, religion, monuments historiques, randonnée pédestre, chasse), tourisme rural (séjours estivaux, circuits, tourisme de nature, kayak, rafting), tourisme de villégiature (équitation, marche, tourisme de week-end, restaurants).

Le tourisme a un impact socioéconomique important dans certaines zones. Par exemple, en Autriche, le tourisme contribue au PIB à hauteur de 15 % ; 3 % du PIB

Suisse provient des dépenses des visiteurs étrangers ; on estime à 120 000 le nombre d'emplois saisonniers et permanents dans les stations de sports d'hiver françaises en 1996 ; et dans certaines provinces de montagne d'Italie (Trente, Bolzano, Val d'Aoste) on compte de 50 à 100 séjours touristiques par habitant. Malgré la divergence entre le tourisme à très petite échelle dans certaines zones de montagne et le tourisme hivernal industriel dans d'autres, on observe un tourisme estival très développé dans de nombreuses chaînes de montagne. Dans certains pays, comme en Italie, en Bulgarie et en Suisse, le tourisme de montagne décline ou stagne. Cela pourrait notamment s'expliquer par le manque de modernisation d'une infrastructure touristique vieillissante (hôtels, équipement thermal), la formation insuffisante du personnel et les coûts relativement élevés dans un marché concurrentiel.

En général, il semble que les politiques initiées par les autorités publiques en vue de développer le tourisme sont faibles, et que peu d'initiatives sont orientées spécifiquement vers le tourisme de montagne. Toutefois, un large éventail d'initiatives présentent un intérêt pour le tourisme de montagne, comme :

- les améliorations de la qualité de l'offre de logement ;
- la restructuration des infrastructures thermales ;
- la rénovation de villages historiques ;
- la modernisation des infrastructures de ski ;
- l'amélioration de facteurs locaux d'attraction (p. ex. le paysage, l'héritage culturel, les villages, les infrastructures de détente) ;
- le tourisme pédestre ;
- la diversification des produits touristiques ;
- le soutien aux formes différentes de tourisme ;
- le développement de systèmes d'information et d'éducation ;
- l'extension de la saison touristique ;
- la coordination des initiatives locales ;
- l'intégration de principes de développement durable ;
- les taxes sur les visiteurs.

Le soutien au tourisme est généralement développé par le biais d'initiatives locales en coopération avec des associations touristiques (p. ex. le Conseil des associations allemandes de montagne et de randonnée à ski, le club italien de randonnée à ski, l'Office du tourisme des Hautes Terres d'Écosse, l'Office du tourisme norvégien, le Club alpin français), plutôt que des politiques nationales. Même en Suisse, pays largement montagneux, il n'existe pas de politique fédérale axée sur le tourisme de montagne. À la lumière de ce manque d'initiatives, l'importance de projets encourageant le développement touristique dans le cadre de LEADER est souvent citée. On observe également une concurrence entre le développement du tourisme de montagne et du tourisme balnéaire dans certains pays méditerranéens, qui peut entraîner un manque de considération à l'égard des zones de montagne. Par exemple, le « Plan d'ensemble pour un tourisme espagnol de qualité » 2000-2006 ne fait référence au tourisme dans les zones de montagne que de manière très marginale. De même, au Portugal, la stratégie de développement touristique met l'accent sur les projets côtiers.

On note deux exemples de développement touristique dans des nouveaux états membres où se secteur était jusque là inexistant ou peu important. . En Bulgarie, le projet PHARE « Développement de l'écotourisme bulgare » implique un important

partenariat (avec des ONG) et concerne essentiellement les zones de montagne. Ses objectifs sont :

- améliorer la qualité de la production touristique pour l'écotourisme et accroître sa contribution dans le PIB national ;
- élargir la portée géographique de l'industrie touristique bulgare ;
- prolonger la saison touristique en Bulgarie.

En République tchèque, un programme ambitieux pour le développement du tourisme incluant l'industrie des stations thermales (principalement dans les zones de montagne) est en cours avec quatre objectifs stratégiques :

- l'amélioration du cadre législatif et du soutien aux activités entrepreneuriales dans le tourisme et l'industrie des stations thermales ;
- la promotion du tourisme et l'élaboration de systèmes d'information et d'un enseignement dans le secteur ;
- le développement d'infrastructures et de produits du tourisme en conjonction avec la spécificité des ressources locales ;
- le développement de nouvelles formes, de nouveaux produits et de nouvelles infrastructures dans l'industrie des stations thermales.

Infrastructure

Comme évoqué au Chapitre 7, l'offre d'infrastructure dans les zones de montagne est généralement perçue comme étant plus rare et de moindre qualité que dans d'autres parties de l'Europe. Cela concerne tout particulièrement l'infrastructure de transport, étant donné que seul un petit nombre de zones de montagne – à l'exception de celles possédant une industrie touristique importante – offrent des niveaux d'accessibilité comparables à ceux des zones de plaine. Une accessibilité réduite constitue par conséquent la faiblesse la plus unanimement reconnue des régions de montagne de toute l'Europe. La Suisse est une exception majeure à cet égard, en raison d'investissements importants et permanents en infrastructure de transport (routes et voies ferrées), permettant d'accéder facilement, même à des régions très reculées. Des politiques d'infrastructure favorisant le nord des montagnes et leur périphérie existent également en Suède et en Norvège. Inversement, dans certaines régions de montagne accusant un certain retard, la disponibilité de l'infrastructure est très limitée, notamment en Roumanie, où moins de 8 % des routes communales et départementales satisfont aux normes actuelles en matière de qualité du revêtement.

Dans de nombreux pays, la situation relative à l'infrastructure ferroviaire est particulièrement dramatique, étant donné que la plupart des réseaux ont été implantés au cours du XIX^e siècle et que bon nombre d'entre eux sont soit très détériorés, soit simplement laissés à l'abandon après de nombreuses années de sous-investissement. Les obstacles physiques et climatiques font qu'il est encore plus difficile et coûteux de compenser ce manque d'investissement et d'entretien de l'infrastructure ferroviaire. En revanche, le niveau des routes de haute montagne a été sensiblement amélioré ces dernières années, particulièrement dans les zones de montagne les plus désavantagées où les projets sont éligibles à l'Objectif 1. Tous les pays possèdent un Plan routier national qui comprend les régions de montagne. Cependant, les projets autoroutiers sont rarement conçus pour répondre aux besoins des communautés des montagnes. Comme évoqué au Chapitre 7, l'objectif principal est de relier de grands centres urbains séparés par des zones de montagne. Néanmoins, les grandes liaisons routières traversant les zones de montagne bénéficient indirectement aux populations. Dans

certains cas, les projets de construction de routes sont une bonne occasion de promouvoir le tourisme dans des massifs attrayants à proximité des centres urbains. Plus rarement, il en va de même pour des voies ferrées améliorées en vue du développement d'une industrie forestière locale (p. ex. une nouvelle voie ferrée de Salla vers le nord-ouest de la Russie en Finlande).

Un des phénomènes particuliers des zones de montagne est celui du trafic de transit, qui est devenu ces dernières années un problème très sensible, particulièrement dans les Alpes et les Pyrénées, entraînant des débats difficiles et des conflits entre groupes d'intérêt locaux et non locaux, ainsi qu'entre écologistes et acteurs économiques. Ces chaînes sont des barrières naturelles aux flux entre pays du nord et du sud de l'Europe. L'intensification des relations et des échanges commerciaux entre États membres de l'UE est une conséquence naturelle de l'intégration de l'UE et l'un des objectifs de la politique de cohésion. Le problème du trafic de transit existe non seulement pour le transport de fret, mais également pour le transport de passagers, là où le trafic de loisirs et de vacances conduit à une surcharge de la capacité des routes et des tunnels. De telles hausses du trafic peuvent avoir des conséquences négatives sur l'environnement si les modes de transport et la conception des infrastructures ne sont pas adaptés au contexte spécifique des zones de montagne ; elles peuvent également créer un risque de dislocation sociale au sein des communautés traditionnelles de la montagne. Les effets négatifs sur l'environnement d'un trafic intense dans des vallées étroites ont fait l'objet de multiples descriptions. Ils concernent un large éventail d'aspects environnementaux, y compris la pollution atmosphérique et sonore, le paysage, la biodiversité et les forêts. Une solution consiste à transférer le fret du transport routier vers le transport ferroviaire. Cette solution est appliquée par le projet Lyon-Turin, qui augmentera sensiblement le tonnage du fret transporté par rail et réduira la pollution. De même, les autorités suisses préparent un ambitieux programme de construction de nouvelles voies ferrées à travers les Alpes (« Rail 2000 »), en collaboration avec la Commission européenne et par le biais de conventions bilatérales conclues avec l'Allemagne, la France et l'Italie.

Comme évoqué au Chapitre 7, les populations des zones de montagne font face à d'autres défis relatifs à l'accès à l'infrastructure. L'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC) est une question de plus en plus vitale pour le développement de toute région. Cependant, en général, les zones de montagne accusent un certain retard en termes de couverture de téléphonie mobile et d'accès aux connexions à haut débit ; une situation qui est particulièrement regrettable si l'on sait que les TIC sont en mesure de compenser une faible accessibilité physique dans les zones de montagne. Ces avantages socioéconomiques potentiels pourraient justifier des politiques publiques en faveur d'une amélioration de l'accès aux TIC dans les zones de montagne, étant donné que leur population est en général trop clairsemé pour intéresser les opérateurs privés. Seules de telles initiatives pourraient permettre aux TIC d'offrir de grandes possibilités d'ouverture des zones de montagne et d'amélioration de la communication et de la compétitivité, par exemple via le développement du télétravail.

Si pratiquement aucune chaîne de montagne ne possède de plan global pour guider les politiques de transport et d'infrastructure, certaines mesures spécifiques axées sur les zones de montagne peuvent être identifiées :

- requalification des routes forestières pour le trafic général ;
- plan pluriannuel spécial pour permettre un accès au massif ;

- politiques de restriction du trafic des camions (p. ex. taxe pour les véhicules lourds, ...);
- « autoroute ferroviaire » pour les camions (à travers les Alpes) ;
- télécentres ;
- Fonds de compensation de la TVA pour les collectivités locales pour l'infrastructure de réseau de téléphonie mobile ;
- Subventions au matériel à technologie par satellite pour les PME isolées.

Conditions de vie dans les zones de montagne

Le déclin de population qui caractérise de nombreuses zones de montagne, décrit au Chapitre 5, découle non seulement du déclin des activités économiques et de la perte d'emplois, mais aussi de mauvaises conditions de vie, qui jouent un rôle particulièrement important pour les femmes rurales et les jeunes couples.

Le logement est une problématique clé. Dans de nombreux pays, tant autour de la Méditerranée que dans les nouveaux États membres et pays candidats, les unités d'habitation de montagne sont moins bien équipées (p. ex., absence d'eau courante, d'électricité, de système de chauffage ou d'égout) et plus anciennes que dans les zones de plaine. Il existe souvent d'importantes différences dans l'offre et dans la qualité des logements entre les montagnes reculées et celles situées à proximité des centres urbains ou qui attirent le tourisme. Dans certains cas, l'exode touchant les zones de montagne peut aboutir à l'abandon d'un grand nombre d'unités d'habitation (il y en aurait 200 000 dans les montagnes de Bulgarie) ; dans d'autres zones, les gens se plaignent de la « reconquête » des villages par les propriétaires de secondes résidences.

Le développement de résidences secondaires apparaît comme un problème courant dans les montagnes méditerranéennes : 30 à 35 % dans les montagnes du Portugal ; une « augmentation impressionnante de résidences secondaires » en Espagne ; en Italie, la politique du gouvernement a été de limiter au maximum la poursuite du développement des résidences secondaires. Le processus est parfois qualifié « d'incontrôlable », lorsqu'il est associé à de la spéculation foncière, de la concurrence et à une hausse du prix des logements, ainsi qu'à une forte pression sur les services. Toutefois, le développement des résidences secondaires dans d'autres zones de montagne permet d'éviter que des bâtiments ne tombent en ruine et contribue à la sauvegarde de l'héritage culturel du village. Étant donné que les résidences secondaires entraînent une activité intense de construction, l'emploi dans le secteur du bâtiment est souvent supérieur à la moyenne dans les massifs concernés. Dans les zones de montagne dépourvues d'un secteur touristique développé, il y a peu d'investissements privés dans le logement locatif, et seule une très faible proportion de logements peuvent être loués par des nouveaux arrivants ou des jeunes, même lorsque l'on dispose d'une proportion importante d'unités d'habitation non occupées. Les jeunes d'origine locale se retrouvent dès lors fréquemment dans l'impossibilité d'accéder à un logement de qualité acceptable à un coût compatibles avec leurs revenus. Quelques mesures visant à aborder ces problèmes ont été identifiées :

- élimination des taxes locales sur la construction dans les zones de montagne (p. ex. au Portugal) ;
- subventions pour la restructuration de villages de montagne (p. ex. en France) ;
- programme en faveur du logement dans de petites villes (p. ex. PROSIURB au Portugal).

Les services publics dans les zones de montagne souffrent de l'éloignement et de la faible densité de la population. Ils sont difficiles à maintenir en raison du déclin de la population, de la propension des activités de commerce à se concentrer et de la modernisation des services, et parfois en raison de nouvelles formes de mobilité des usagers et des consommateurs. À l'exception d'un nombre limité de sites attractifs, il peut être difficile de conserver des fonctionnaires dans des zones de montagne rurales éloignées, ce qui entraîne par exemple un roulement élevé du personnel enseignant, des postes vacants et l'emploi de jeunes intérimaires. Dans ces conditions, les services sont nécessairement de plus faible qualité ; les habitants de ces zones de montagne subissent de fait l'inégalité des chances qui en résulte. La disparition d'établissements de services publics au niveau de la commune est synonyme de plus grandes distances à parcourir pour accéder à des services quotidiens de base et pour accéder à l'éducation, aux soins de santé, à l'information et aux services administratifs, comme évoqué au Chapitre 7. Le problème est exacerbé lorsque les communications internes au sein des massifs sont difficiles et que les transports publics sont inexistants ou inappropriés, tout particulièrement pour les personnes âgées, les jeunes et les personnes marginalisées. Dans bon nombre de nouveaux États membres et pays candidats, les infrastructures de transport, éducatives et médicales se sont dégradées au cours de la période de transition, et les attentes sont grandes vis-à-vis des financements structurels pour qu'ils améliorent la situation.

La conservation et l'amélioration des services publics dans les régions de montagne est un important défi de planification territoriale, non seulement en termes de « parité » de conditions de vie par rapport aux plaines, mais aussi de développement de l'attractivité des zones de montagne pour de nouveaux résidents et les touristes. Les règles nationales sont parfois adaptées à un contexte de montagne (c.-à-d. à une faible densité de population), de nombreuses initiatives locales ont été prises, et des projets ont été mis en œuvre dans ce domaine, par exemple :

- concentration des installations et services dans des centres importants ;
- coefficients spécifiques pour la fermeture ou l'ouverture de services publics (notamment des écoles) ;
- systèmes de transport « à la demande » au moyen de minibus ou de taxis ;
- enseignement à distance pour les villages isolés en hiver ;
- soutien (ou obligation) d'attirer des médecins dans les villages de montagne ;
- subventions pour les entreprises commerciales itinérantes ;
- services publics mobiles (à l'aide de bus) ;
- antennes décentralisées de centres universitaires ;
- projets « E-mountain » pour la fourniture de services administratifs publics.

Environnement

Les paysages de la plupart des zones de montagne européennes ne résultent pas principalement de processus naturels, mais ont été façonnés par la gestion de l'homme à travers les générations, à travers l'agriculture, la sylviculture et d'autres activités économiques.

La diminution de la surface totale de terres cultivées qui, dans la plupart des pays, est plus rapide dans les zones de montagne que dans les plaines, s'accompagne de changements écologiques majeurs, particulièrement l'expansion des broussailles et des forêts sur les sols abandonnés. La construction de bâtiments, de routes et d'autres

types d'infrastructures doit être ajoutée à ces moteurs de changement, tout spécialement dans les régions où le tourisme est hautement développé. Les changements climatiques ont déjà certaines répercussions, notamment via la fonte du pergélisol et des glaciers, et peuvent être considérés comme un facteur de changement à long terme pour de nombreux environnements de montagne.

Les risques naturels reconnus de longue date des zones de montagne, liés à leurs caractéristiques géologiques, à la pente et au climat, sont par conséquent accentués par les interventions humaines de trois façons principales : les changements de paysages liés à l'abandon des activités traditionnelles ; les pressions liées à la construction incontrôlée d'infrastructures et les niveaux élevés d'exploitation touristique ; et la sensibilité au changement climatique. Au-delà des aspects du risque, ces changements constituent souvent des menaces pour l'héritage culturel spécifique des régions de montagne, et les nombreuses espèces en voie de disparition, souvent endémiques et/ou reliquales, pour lesquelles ces zones constituent souvent un dernier refuge. Puisque l'on peut s'attendre à d'importants changements dans l'utilisation des sols de montagne et les caractéristiques environnementales à l'avenir, l'élaboration et la mise en œuvre de politiques qui encouragent la préservation des environnements de montagne sont une priorité. Trois types d'outils principaux sont mis en œuvre ; ils sont liés à la planification territoriale, à la gestion des risques et à la conservation de la nature.

Aménagement du territoire : Dans pratiquement tous les pays, il n'existe pas d'outil de réglementation et d'orientation de l'aménagement spécifique aux zones de montagne. Les instruments classiques que sont les plans d'aménagement locaux sont parfois établis dans le cadre plus large de directives ou de plans de niveau régional. Ces plans connaissent ne concernent plus simplement les zones urbaines, et cherchent davantage à intégrer l'aménagement du territoire urbain et rural afin de créer un cadre commun pour tous les types de territoires. Cette tendance est particulièrement importante pour les zones de montagne, où des utilisations non agricoles de zones ouvertes non urbanisées sont fréquentes. Il est désormais communément admis qu'une planification à long terme de l'occupation du sol doit être mise en œuvre pour prévenir les risques naturels. À cet égard, les politiques mises en œuvre dans les nouveaux États membres et les pays candidats font l'objet d'une harmonisation progressive avec les normes UE. Dans les États membres de l'UE, quelques procédures spécifiques pour les zones de montagne ont été élaborées, notamment :

- le système des *Unités touristique nouvelles* (UTN) en France. Il s'agit d'une réglementation stricte visant à protéger des paysages de montagne lorsqu'une communauté locale souhaite étendre une station ou en créer une nouvelle. Une autorisation doit être obtenue auprès du ministère de l'Équipement. Une présentation des impacts environnementaux et socioéconomiques potentiels à court et à long terme est considérée par le comité régional UTN, qui comprend des intervenants locaux et qui donne un avis consultatif ; les décisions finales sont prises par le représentant de l'État. Lorsqu'il n'existe pas de base économique pour le projet ou s'il se trouve dans une zone protégée, il est en général refusé ;
- Le Plan d'utilisation du sol en zone protégée (POAP) au Portugal : un plan d'utilisation du sol spécifique limitant et contrôlant certaines activités, et qui crée parfois des conflits avec la population locale ;
- Le plan Alpes en Bavière (Allemagne) : un instrument spécifique pour coordonner le développement récréatif à l'égard de la zone de montagne (visant la conservation de la nature et du paysage).

Gestion des risques : la gestion des risques est une thématique spécifique dans les zones de montagne. Les risques les plus courants sont les inondations, les glissements de terrain et les coulées boueuses, les avalanches en haute montagne, les incendies de forêt dans les pays méditerranéens et, occasionnellement, l'activité sismique. L'abandon des utilisations traditionnelles du sol entraîne fréquemment une augmentation des catastrophes naturelles et un plus grand besoin de contrôle public et de systèmes de prévention. Une amélioration des connaissances de la vulnérabilité et des risques au niveau local, des processus de catastrophes naturelles, ainsi que des options permettant l'atténuation des impacts est cruciale pour prévenir ces événements ou minimiser leurs effets lorsqu'ils surviennent. Les mesures de gestion des risques susceptibles d'être particulièrement bénéfiques pour les zones de montagne comprennent :

- l'intégration de l'évaluation des risques dans la planification ;
- le découpage en zones en fonction du degré de sensibilité aux catastrophes naturelles et de la disponibilité d'une infrastructure de prévention ;
- les plans d'urgence (services de sauvetage en montagne) ;
- la désignation de zones de captation pour la prévention des inondations ;
- la reforestation après un incendie ;
- le remplacement des conifères exotiques par des espèces indigènes.

Dans de nombreux cas, un cadre transfrontalier est nécessaire pour une prévention et une réponse publiques efficaces.

Protection du patrimoine naturel : Dans toute l'Europe, chaque pays possède son propre système de protection de l'environnement, adapté aux différentes conditions nationales (particulièrement en ce qui concerne la densité de l'habitat) et aux objectifs et au degré de la protection. Les désignations dans le cadre de ces systèmes comprennent des parcs nationaux et régionaux, des réserves naturelles, des réserves forestières, des sites d'intérêt scientifique spécifique, des réserves de nature protégée, des paysages protégés et culturels, des sites classés, des monuments historiques, et beaucoup d'autres. Les origines de certaines zones protégées remontent à plusieurs siècles, lorsqu'elles furent constituées en territoires de chasse royaux. Certaines ont été constituées au début du XX^e siècle, notamment le Parc national suisse (1914), mais la plupart ont été créées à partir des années 1970, tandis que de nouvelles zones protégées de grandes dimensions sont toujours créées de nos jours. À l'échelle de l'UE, le système Natura 2000, découlant des directives espèces et habitats, est l'outil principal de protection du patrimoine naturel, bien que son application accuse d'importants retards dans de nombreux pays. Les nouveaux États membres et les pays candidats élaborent généralement des politiques similaires. De nombreux règlements sont construits sur le même modèle avec des catégories de protection différentes : des zones strictement protégées où toutes les activités sont en général interdites ; des activités contrôlées (agriculture, pêche, sylviculture, chasse, recherche) ; des activités autorisées dans le respect de règles restreintes (activités saisonnières ou ciblées). Bien qu'aucune de ces politiques ne vise explicitement les zones de montagne, une part importante des zones les plus hautement protégées, comme les parcs nationaux, sont situés en leur sein.

8.3 Politiques et instruments transnationaux

Institutions régionales

Un certain nombre d'institutions transfrontalières existent pour la coopération régionale dans diverses parties de l'Europe. Les institutions les plus anciennes furent établies dans les Alpes, et concernaient un faible nombre de collectivités, par exemple autour du Mont-Blanc et des lacs de Constance et de Genève. La plupart ont été constituées dans les années 1970 ou 1980, mais deux d'entre elles datent des années 1990, chacune entre l'Italie et la Suisse : la Regio Sempione à travers le passage de Simplon et la Regio Insubrica dans la zone entourant le lac de Côme. À une plus large échelle, notons les communautés de travail de gouvernements régionaux des Alpes occidentales (COTRAO, constituée en 1982), Alpes centrales (ARGE-ALP, 1972) et des Alpes orientales (ALPE-ADRIA, 1978). Il existe également des communautés de travail de gouvernements régionaux dans les Pyrénées (Andorre et sept gouvernements régionaux en France et en Espagne, constituée en 1983) et le Jura (France et Suisse, 1985). Bon nombre de ces initiatives ont été soutenues ces dernières années via des programmes Interreg.

Dans les montagnes d'Europe centrale, l'eurorégion Neisse-Nisa-Nysa, constituée en 1991, couvre les Sudètes occidentales de la République tchèque, d'Allemagne et de Pologne ; il existe également d'autres régions bilatérales entre la République tchèque et la Pologne. L'eurorégion des Carpates, constituée en 1993, a maintenant été largement reprise par la Convention des Carpates (voir ci-dessous). Le programme de coopération transfrontalier CBC Phare a fourni un soutien à bon nombre de ces initiatives.

Accords internationaux

Les accords internationaux, comme les conventions de chaîne de montagne, sont des outils importants pour la mise en œuvre de politiques de la montagne (Villeneuve et al., 2002). Bien que leur potentiel soit seulement partiellement réalisé pour le moment, ces accords peuvent s'avérer précieux pour la reconnaissance de la région concernée comme ayant des caractéristiques environnementales et culturelles spécifiques, ainsi que pour harmoniser les politiques à l'échelon régional, diffuser les bonnes pratiques, et pour élargir l'échelle de mise en œuvre des projets et renforcer leur cohérence .

Le premier accord international fut la Convention alpine, initialement signée en 1991, et maintenant ratifiée par l'ensemble des États alpins (l'Allemagne, l'Autriche, la France, l'Italie, le Liechtenstein, Monaco, la Slovénie) ainsi que par l'Union européenne. En tant que convention cadre, son application principale se développe à travers des protocoles sur des thèmes spécifiques. À ce jour, les protocoles sur l'énergie, l'agriculture de montagne, les forêts de montagne, la protection de la nature et la préservation des paysages, l'aménagement régional et le développement durable, la protection du sol, le tourisme et le transport, ont été préparés et ratifiés. Leur application varie considérablement d'un pays à l'autre (Treves et al., 2002). En 2002, un secrétariat ainsi qu'un secrétariat scientifique ont été constitués en Autriche et en Italie, respectivement. Le secrétariat scientifique a prolongé le travail du Système d'observation et d'information des Alpes/Observatoire des Alpes établi en 1995. Notons également comme résultat de la Convention la création d'un réseau de zones protégées (parcs nationaux, réserves naturelles, etc.) dans les Alpes, ainsi que

l' « Alliance dans les Alpes », un réseau de près de 150 communes avec pour but la mise en œuvre des objectifs de la Convention pour le développement durable. De manière remarquable, si la première initiative est essentiellement soutenue par des gouvernements, la dernière est le fruit du travail de la Commission internationale pour la protection des Alpes (CIPRA), une ONG qui fut en grande partie à l'origine de la création de la Convention alpine (Price, 1999).

La Convention des Carpates a été signée en 2003 par la République tchèque, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, la Serbie et le Monténégro, la Slovaquie et l'Ukraine. Comme la Convention alpine, il s'agit d'une convention cadre dont les objectifs seront mis en œuvre à travers des protocoles thématiques. Comme dans les Alpes, le développement de la recherche coopérative et le suivi des thèmes environnementaux, sociaux et économiques sont envisagés, et l'assistance initiale est fournie par le secrétariat scientifique de la Convention alpine.

8.4 Initiatives communautaires dans les zones de montagne

La politique communautaire relative aux zones de montagne a débuté en 1975 dans le contexte de l'expansion de la portée de la PAC, partant initialement de l'objectif de la régulation de la production, pour s'élargir au maintien des agriculteurs dans les zones considérées comme courant le risque d'un dépeuplement et d'un délaissement. La compensation de « handicaps » était l'argument clé des mesures prises (soutien à l'infrastructure et aux investissements, subventions au pacage et aux cultures sèches, etc.). Toutefois, la mise en œuvre des approches était laissée à l'appréciation des États membres pris individuellement, qui adoptèrent des délimitations assez divergentes de leurs « zone de montagne », et mirent en œuvre une grande diversité d'approches de manières très diverses.

Les programmes européens qui sont réservés aux nouveaux États membres et aux pays candidats, sont mentionnés dans les rapports nationaux. Par exemple, en Bulgarie et en Hongrie, il existe à la fois des projets PHARE et SAPARD pertinents pour des zones de montagne. Les projets PHARE impliquent une coopération avec d'autres pays et les projets SAPARD concernent, par exemple, un soutien à la production et à la commercialisation des produits artisanaux, des produits régionaux et du tourisme rural. La Roumanie possède un programme PHARE axé spécifiquement sur l' « Agriculture dans les zones de montagne », mis sur pied avec l'aide de la France et de l'Allemagne.

Zones agricoles défavorisées (LFA)

La Figure 8.1 montre la proportion de la superficie nationale correspondant aux principales catégories de zones agricoles défavorisées. Les zones de montagne telles qu'elles sont définies dans cette étude sont presque entièrement couvertes par l'une des catégories de zones agricoles défavorisées dans l'Europe des 15 (Figure 8.2). Bien que la définition des zones de montagne dépasse largement celle utilisée dans le système des zones agricoles défavorisées (LFA), on remarquera que les marges des zones de massif sont souvent identifiées comme courant un risque de dépeuplement, comme le montre la Figure 8.3. Cependant, ainsi que nous l'avons évoqué à la section 3.5, bon nombre de ces zones sont contiguës à des zones transitoires dans lesquelles on observe des densités de population relativement élevées. Cette question nécessite une analyse plus approfondie.

Trois types de zones défavorisées sont définis : les zones de montagne (Article 18), d'autres zones défavorisées (Article 19), et des zones affectées par des handicaps spécifiques (Article 20). Il convient de souligner que la délimitation de zones agricoles défavorisées de plaine dans le respect de la réglementation est basée sur les critères suivants :

- la présence de sol à faible productivité, difficile à cultiver et au potentiel limité ne pouvant être développé qu'au prix de dépenses excessives, et qui convient essentiellement à l'élevage extensif de bétail ;
- une production résultant d'une faible productivité de l'environnement naturel qui est sensiblement inférieure à la moyenne, à l'égard des indices principaux de la performance économique dans l'agriculture ;
- une population faible ou en déclin dépendant en grande partie de l'activité agricole, avec un niveau de population à la limite de viabilité pour la zone concernée.

Figure 8.1. Proportions des superficies nationales désignées en tant que zones agricoles défavorisées

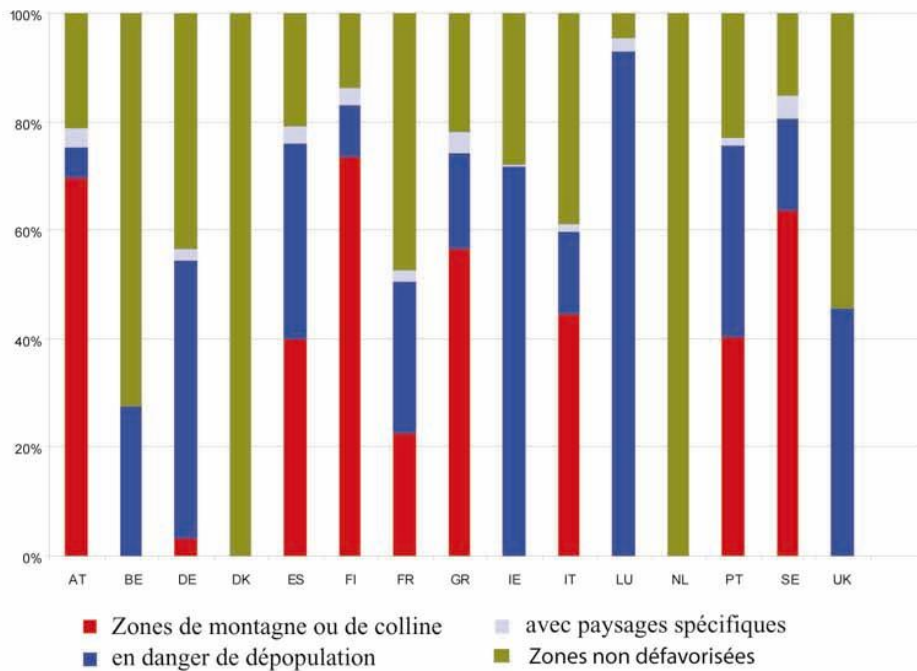


Figure 8.2. Superposition des zones agricoles défavorisées à la délimitation de zones montagne

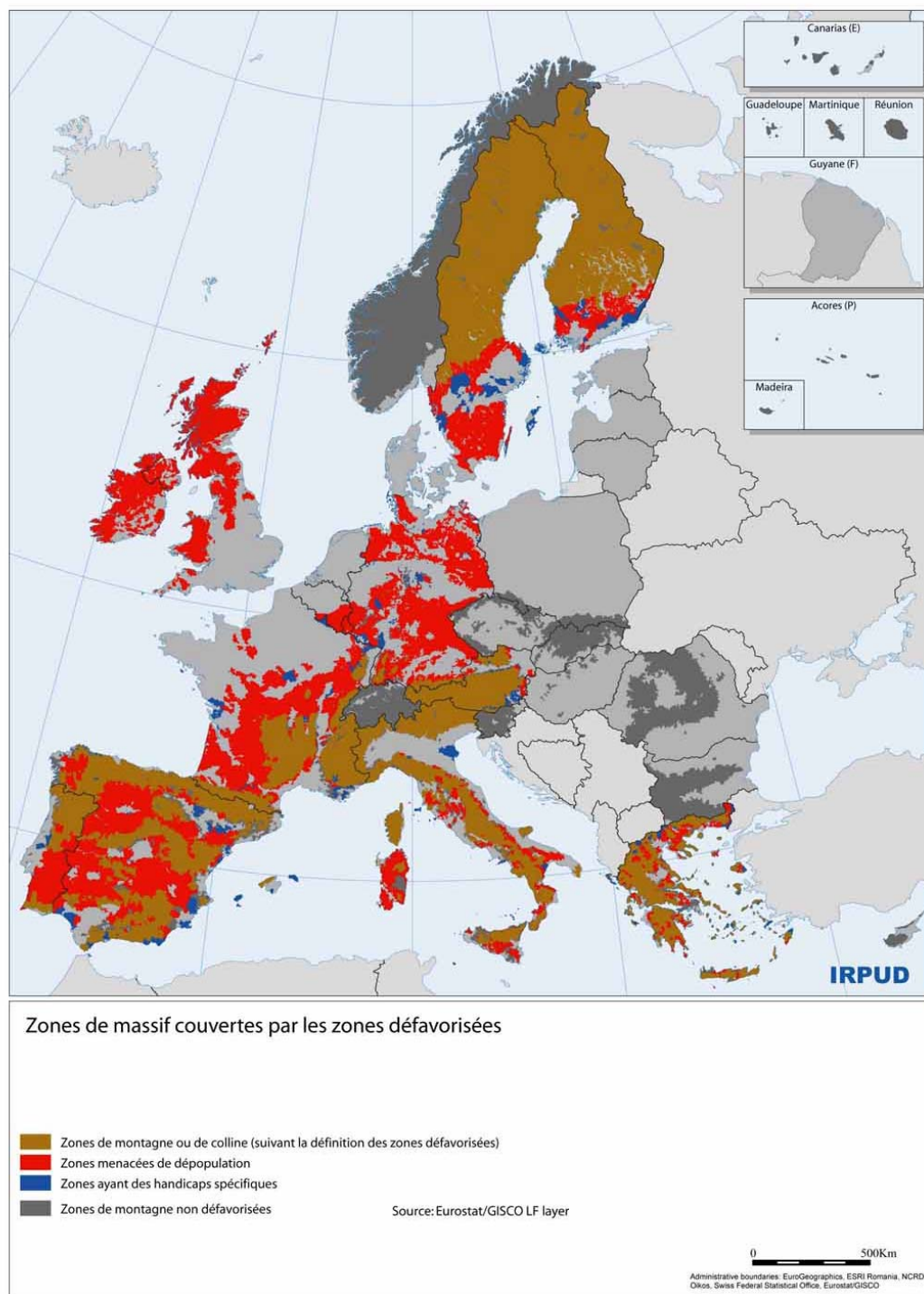
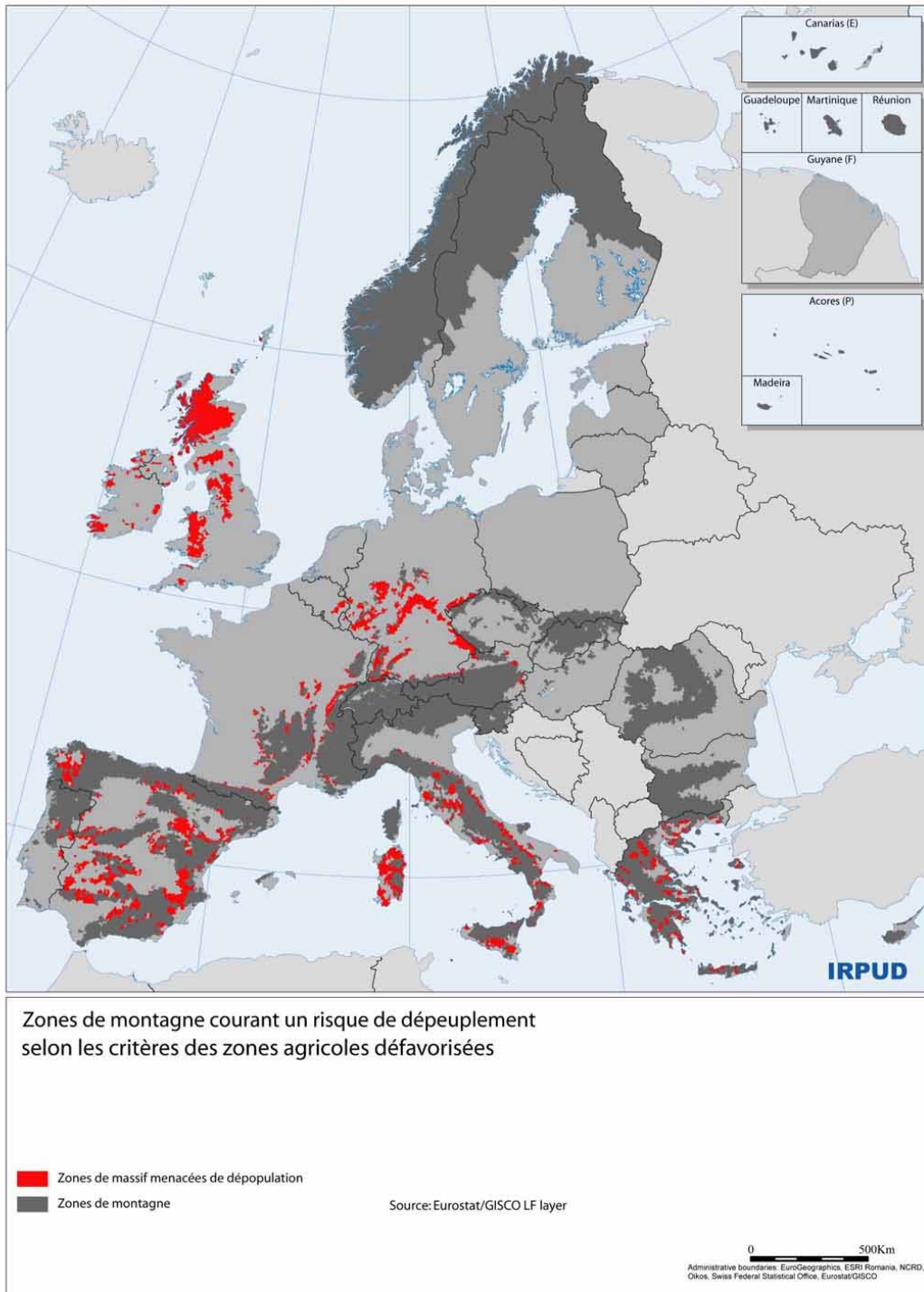


Figure 8.3. Zones de montagne courant un risque de dépeuplement selon les critères des zones agricoles défavorisées



Objectifs 1 et 2

La réforme des politiques structurelles au milieu des années 1980 a introduit des découpages en zones pour un certain nombre d'objectifs (1, 2, 5b et 6). La plupart des zones de montagne rencontrant les plus grandes difficultés ont été incluses dans les zones Objectif 1, à savoir les régions de niveau NUTS II en deçà du seuil de 75 % du PIB de l'UE par personne (PPP).

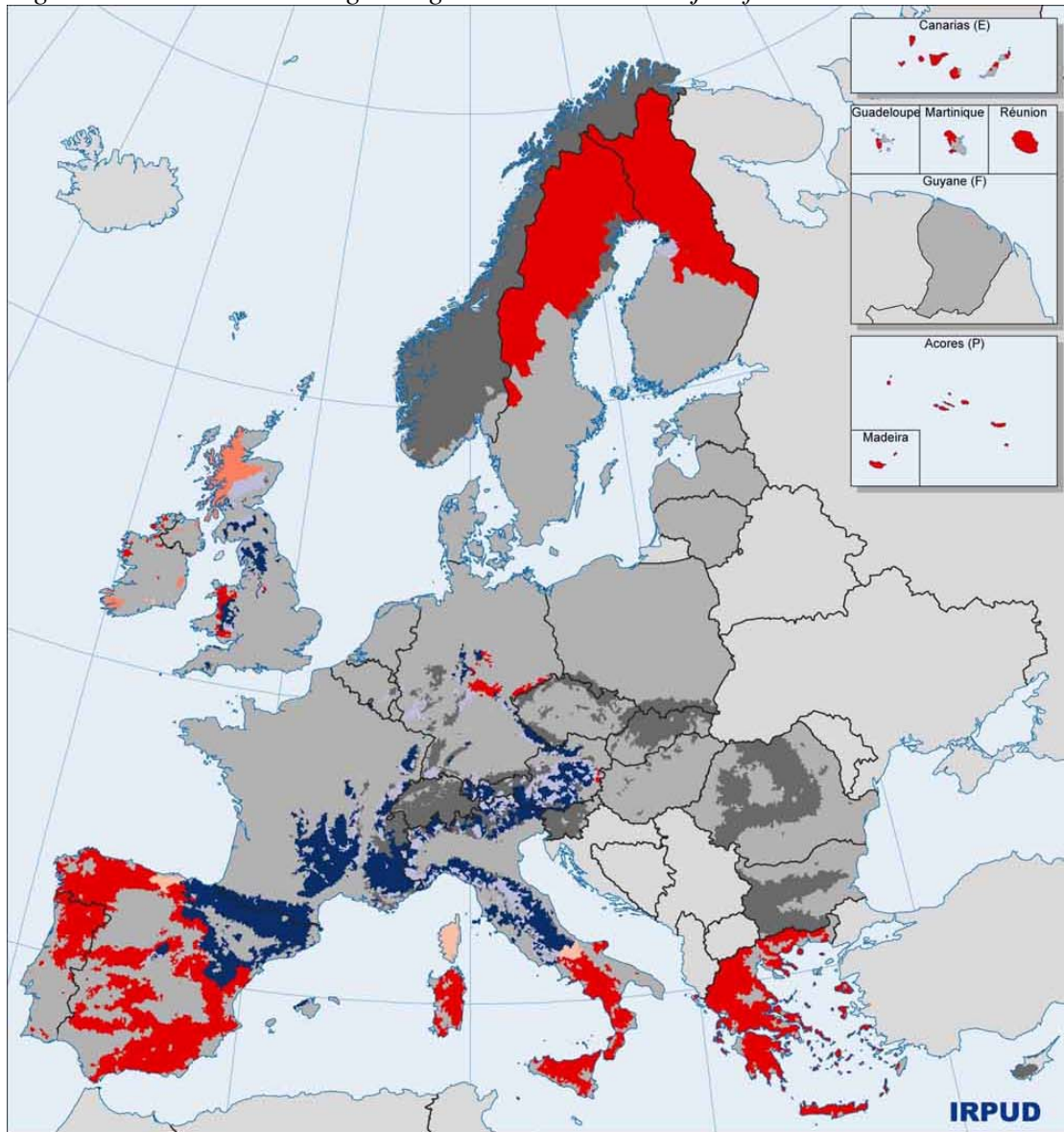
Le caractère montagneux a fait partie des critères d'éligibilité de l'Objectif 5b de 1988 à 93 et de 1994 à 99. Ces critères n'ont pas été explicitement inclus dans les critères d'éligibilité du nouvel Objectif 2, mais ont été pris en compte de manière implicite dans les zones proposées par la plupart des États membres.

Un total de 78 % de la zone de l'Europe des 15 est couvert par l'Objectif 1 ou 2 pour 2000-2006 ; le Tableau 8.4 fournit cette information pour les chaînes de montagne définies dans l'étude, et la Figure 8.4 montre les zones de montagne couvertes par l'Objectif 1 et 2. La majeure partie des massifs non-couverts est située en Allemagne (Forêt-Noire et Alpes bavaroises), en France (Alpes septentrionales), et en Italie (Alpes occidentales) ; certaines autres parties de massifs sont en phase de transition, à la fois pour les Objectifs 1 et 2. Toutefois, au sein de chaque région, les problèmes de montagne sont traités dans le cadre de la stratégie globale des Documents uniques de programmation régionaux, et non d'une manière spécifique (avec certaines exceptions).

Tableau 8.5. Proportion de chaînes de montagne éligibles pour différents Objectifs (% de la zone)

MASSIF	Pays	Objectif 1			Objectif 2	
		Obj. 1	abandon progressif jusqu'à 2005	abandon progressif jusqu'à 2006	Obj. 2	abandon progressif jusqu'à 2005
Aangermanland	SE	51	0	0	0	0
Alpes autrichiennes	AT	1	0	0	43	34
Monts de Bohême (partie autrichienne)	AT	0	0	0	75	17
Montagnes des Baléares	ES	0	0	0	68	32
Monts basques	ES	4	0	0	96	4
Alpes bavaroises	DE	0	0	0	0	20
Système Bétiq	ES	100	0	0	0	0
Forêt-Noire – Jura souabe/ Jura franconien	DE	0	0	0	5	19
Montagnes des Canaries	ES	100	0	0	0	0
Monts Cantabriques	ES	80	20	20	0	0
Monts catalans	ES	0	0	0	99	1
Alpes centrales	IT	0	0	0	47	27
Apennin central	IT	0	0	0	0	0
Système central	ES	85	0	0	7	6
Cordillère centrale	PT	99	1	1	0	0
Corse	FR	0	100	100	0	0
Côtes bourguignonnes	FR	0	0	0	11	19
Crète	GR	99	0	0	0	0
Alpes orientales	IT	0	0	0	64	16
Ebé - Béotie - Attique	GR	98	0	0	0	0
Massif de Galice	ES	100	0	0	0	0
Monts de Bohême (partie allemande)	DE	0	0	0	70	29
Moyenne montagne allemande, partie septentrionale	DE	24	0	0	62	6
Moyenne montagne allemande, partie méridionale	DE	11	0	0	1	39
Hauts-Terres et Îles d'Ecosse	UK	0	73	2	1	23
Système Ibérique	ES	60	0	0	39	0
Alpes Dinariques italiennes	IT	0	0	0	0	0
Jamtland-Harjedalen–Dalécarlie	SE	100	0	0	0	0
Massif du Nord-Ouest	PT	100	0	0	0	0
Alpes méditerranéennes	FR	0	0	0	56	15
Norrbottn	SE	65	0	0	0	0
Alpes du Nord	FR	0	0	0	58	5
Apennin septentrional	IT	0	0	0	63	34
Olympes et Grèce centrale	GR	99	0	0	0	0
Ostrobotnie et arrière-pays côtier	FI	72	0	0	2	13
Pinde	GR	99	0	0	0	0
Rodopi	GR	99	0	0	0	0
Apennin méridional	IT	90	10	10	0	0
Vaesterbotten	SE	100	0	0	0	0
Alpes occidentales	IT	0	0	0	1	1

Figure 8.4. Zones de montagne éligibles au titre des Objectifs 1 et 2



Zones de montagne éligibles au titre de l'Objectif 1 et de l'Objectif 2

- | | |
|---|---|
| ■ Zones de montagne éligibles au titre de l'Objectif 1 | ■ Zones de montagne non éligibles au titre de l'Objectif 1 et de l'Objectif 2 |
| ■ Elimination progressive des subventions d'ici à 2005 | ■ Zone d'étude |
| ■ Elimination progressive des subventions d'ici à 2006 | ■ Autres pays |
| ■ Zones de montagne éligibles au titre de l'Objectif 2 | |
| ■ Elimination progressive des subventions d'ici à 2005 | |

Source: Eurostat/GISCO SF layer

0 500Km

Administrative boundaries: EuroGeographics, ESRI Romania, NCRD, Dkns, Swiss Federal Statistical Office, Eurostat/GISCO

Interreg et LEADER

Les initiatives de l'UE ont suscité de l'intérêt de nombreuses zones de montagne. C'est particulièrement vrai pour Interreg qui, depuis la phase initiale, a abordé la coopération transfrontalière et s'est dès lors montré pertinent pour de nombreuses régions de montagne en raison de leur caractère transfrontalier. Interreg a permis l'instauration ou le renforcement d'un grand nombre de programmes de coopération sur des zones et des thèmes qui étaient plus cohérents que dans les politiques nationales. Il existe des exemples de projets spécifiques aux montagnes, comme le projet « Euromountains.net », une coopération entre régions de montagne européennes initiée par Euromontana.

La Figure 8.5 identifie les zones du programme Interreg IIIa avec des espaces montagneux des deux côtés de la frontière. Quasi toutes les frontières nationales montagneuses des 15 États membres actuels de l'UE sont couvertes par un ou plusieurs programmes Interreg. Au total, 24 programmes Interreg visent à développer la coopération transfrontalière dans une zone traversant une frontière montagneuse. Le long des frontières des nouveaux États membres et pays candidats, on trouve un grand nombre de frontières montagneuses qui pourraient également bénéficier d'initiatives similaires, comme évoqué aux Chapitres 9 et 10.

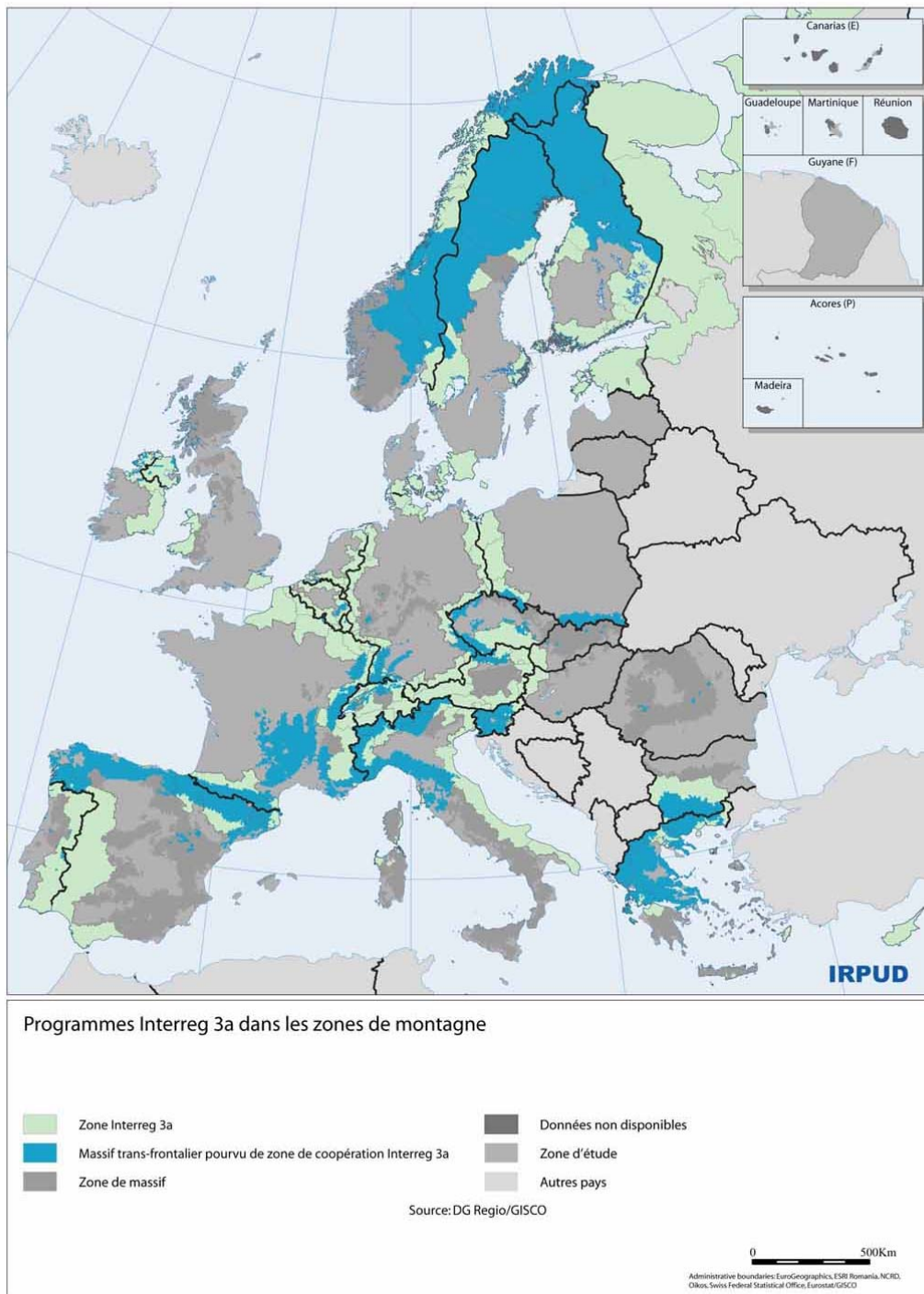
Le programme LEADER est également reconnu pour sa contribution à la promotion des initiatives locales de développement par des approches laissant la base définir l'orientation générale (dites « bottom-up ») et des réponses innovantes aux préoccupations locales (p. ex. la valorisation des ressources, la promotion de nouvelles activités, l'expérimentation de services, la formation). La forte identité des populations de montagne a renforcé leur implication dans de telles initiatives : bon nombre de Groupes d'action locale se trouvent dans des zones de montagne. Dans une large mesure, les Conventions alpine et des Carpates ont également été demandées par les intervenants locaux.

Bien que LEADER (I, II, +) soit le programme de l'UE le plus souvent mentionné dans les rapports nationaux, PHARE apparaît comme l'initiative la plus importante pour les nouveaux États membres et les pays candidats. Quelques exemples des pays participants sur des types de programme et projets sont présentés ci-dessous.

En Grèce, le soutien de l'UE a permis des activités dans des domaines tels que le tourisme agricole, les activités artisanales et la préservation de l'héritage culturel. Il existe des projets LEADER+ spéciaux dans des zones situées à proximité de régions de montagne confrontées à des problèmes structurels, qui devraient pouvoir contribuer au développement de la région de montagne. Interreg semble avoir eu une importance supérieure au cours de la période précédente du programme, avec des activités de protection des forêts.

En Finlande, en Norvège et en Suède, il y a une longue tradition en matière de coopération transfrontalière. Celle-ci s'est trouvée fortement dynamisée à la suite de l'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'UE, avec l'accès aux financements Interreg. Sans aucun profil de montagne, les programmes transfrontaliers incluent les zones de montagne désignées.

Figure 8.5. Programmes Interreg 3a dans les zones de montagne



En Allemagne et en Autriche, LEADER a entraîné la création de nombreux Groupes d'action locale (GAL). Un projet Interreg spécifique pertinent pour la montagne est « Alpenraum » (Espace alpin), qui vise à améliorer la compétitivité des régions alpines, en améliorant l'environnement de vie et en positionnant les régions comme des nœuds de la structure polycentrique de l'UE. CADSES (Espace de l'Europe centrale, de l'Adriatique, du Danube et de l'Europe du Sud-Est) est un projet possédant des partenaires en Allemagne, en Autriche, en Grèce et en Italie, ainsi que dans quelques nouveaux États membres et autres pays de l'est et du sud de l'Europe. Pour l'Allemagne, il est mentionné que les zones anciennement éligibles pour un soutien de l'Objectif 2 ne reçoivent plus de financement. Il en va de même pour le Portugal.

En France, 36 % des GAL LEADER+ sont situés dans des zones de montagne, avec des thèmes variés pour leurs plans de développement, et les projets Interreg couvrent l'ensemble des massifs. L'Italie et l'Espagne possèdent également plusieurs projets LEADER+ et Interreg ayant des implications pour les zones de montagne. Dans Interreg, on dénombre des exemples de coopération avec la Slovaquie, l'Autriche et l'Italie, et en ce qui concerne LEADER, il est affirmé que « le rôle des Communautés de montagne dans les GAL a été particulièrement efficace dans les régions alpines, où les Communautés de montagne entretiennent des liens étroits avec les institutions et les populations locales. »

Au Royaume-Uni, le programme Objectif 2 « Highlands and Islands Special Transitional Programme » (HIPP) concerne les zones de montagne désignées. Le England Rural Development Programme (ERDP) concerne également les zones de montagne, mais elles n'en constituent pas la cible spécifique. Des parties des zones Objectif 5 ne sont désormais plus éligibles à l'obtention d'un soutien. LEADER a également son importance pour les zones de montagne. L'influence d'Interreg est plus limitée : on observe quelques exemples de projets relatifs à la conservation des plantes et à l'entretien des routes en hiver. En Irlande, seul LEADER a une certaine importance. Sans profil de montagne spécifique, il a eu des effets sur les zones de montagne rurales. Toutefois, ce programme a fait l'objet de critiques selon lesquelles il laisserait de côté ceux qui en ont le plus besoin, qui sont les moins susceptibles de participer à des programmes de partenariat communautaire.

En général, il semble que les programmes de l'UE ont des implications pour les différentes régions de montagne, mais pas spécifiquement en raison de leur caractère montagneux. Les raisons ont tendance à être la ruralité et la périphéricité, un retard de développement industriel, ainsi qu'un secteur touristique important ou qui croît en importance. Les projets sont souvent axés davantage sur ces aspects plutôt que sur les aspects de montagne.

8.5 Effets et impacts des politiques et/ou mesures de la montagne

L'évaluation des impacts des politiques/mesures n'est possible que dans les pays où des politiques de montagne explicites existent ; elle doit en outre être basée sur des évaluations existantes. Par conséquent, une telle évaluation est impossible pour la majorité des pays ne possédant pas de politiques significatives ou d'attention spécifiques aux tendances et à la situation de la montagne. En outre, il est difficile de

différencier les effets de ces politiques spécifiques des tendances générales et des résultats d'autres politiques générales.

Un petit nombre d'évaluations des effets des politiques de montagne ont été entreprises. Cinq points clés se dégagent.

Comme expliqué au Chapitre 5, la population totale décroît dans la plupart des zones de montagne, malgré la mise en œuvre de politiques visant soit à soutenir des secteurs spécifiques – habituellement l'agriculture et/ou le transport – soit plus spécifiquement à maintenir les personnes dans les zones de montagne. Toutefois, la diversification économique et les améliorations de la qualité de la vie – généralement favorisées dans les politiques de montagne – commencent à avoir des effets positifs dans les pays les plus industrialisés, en réduisant le déclin de la population grâce à une amélioration de l'accessibilité, et en fournissant des offres d'emploi et des services adéquats. Ainsi, on parvient à attirer à la fois une population active souhaitant travailler dans des sites de montagne, souvent à temps partiel, et ceux qui souhaitent y prendre leur retraite. Plusieurs massifs constituent aujourd'hui des territoires attractifs, particulièrement dans les Alpes et les montagnes du Royaume-Uni.

La PAC et les applications nationales de ses instruments reçoivent des évaluations mitigées. Les subventions européennes supplémentaires contribuent de manière significative à compléter les investissements et revenus agricoles et à maintenir les agriculteurs dans les zones de montagne où la production n'est pas compétitive, mais ces subventions ne ralentissent pas ou n'endiguent pas nécessairement le déclin de la population. Dans plusieurs pays, des effets négatifs se font sentir. Là où la PAC a contribué à privilégier des « modèles orthodoxes » d'agriculture (p. ex. exploitations agricoles à grande échelle, méthodes intensives), cela a eu tendance à entraîner la disparition de petites exploitations et d'espèces ou variétés agricoles traditionnelles, l'abandon de pratiques traditionnelles comme la transhumance, ainsi que la perte de savoir-faire. De même, des effets négatifs sur la diversité paysagère et sociale se sont fait sentir dans certaines zones de montagne. Ce point est considéré comme crucial en Irlande et dans les nouveaux États membres et pays candidats où l'agriculture collective et de petites exploitations indépendantes existaient autrefois.

Les économies de montagne ont connu en de nombreux endroits une diversification grâce au développement du tourisme. Toutefois, tant l'industrie manufacturière (p. ex. les textiles) que l'exploitation minière, sont partout en difficulté en raison du processus de mondialisation et – dans les nouveaux États membres et pays candidats – en raison de la disparition des aides d'État dans l'optique de l'adhésion imminente à l'UE (notamment en Bulgarie et en Roumanie). Comme le montre le Chapitre 6, les taux de chômage sont plutôt élevés dans certaines régions de montagne ; et force est de constater que de nombreuses économies de montagne, à la fois dans les États membres actuels et surtout dans les nouveaux États membres et pays candidats, ont gardé certaines caractéristiques d'une économie de subsistance.

Environnement, paysages et valeurs culturelles sont désormais mieux protégés grâce aux législations européenne et nationale ; toutefois, de nombreuses contradictions existent avec les objectifs de développement et les initiatives économiques.

L'effet de barrière a été réduit grâce à des améliorations dans les infrastructures de transport (notamment de grandes autoroutes) ; mais cela se limite essentiellement à un

niveau régional, en raison du manque d'investissement dans des routes locales et des voies ferrées secondaires.

Le fait positif principal est l'appréciation croissante des « valeurs de montagne » pour la société urbaine et mondiale, ainsi que parmi les agences gouvernementales ; un point souligné lors de l'Année internationale de la montagne, 2002, lorsque des comités nationaux ont été constitués dans cinq États membres de l'UE (l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, la France, l'Italie), trois nouveaux États membres (la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie), en Roumanie et en Suisse.

8.6 Exemples de bonnes pratiques

Une grande variété de projets sont mis en œuvre et financés par les fonds publics dans les montagnes européennes, de sorte qu'un inventaire des « bonnes pratiques » ne peut être représentatif. Un bon éventail a été présenté dans la brochure de l'UE consacrée aux « Politiques structurelles et territoire européen : les montagnes » (Commission européenne, 2000). Par conséquent, la liste suivante fournie par les experts nationaux doit être considérée comme quelque peu aléatoire (voir table 8.6). Toutefois, ceux-ci fournissent des informations importantes à propos des tendances récentes, et il est possible d'en tirer certaines leçons :

- les projets abordent tous les domaines, de l'économie (diversification agricole, restructuration de l'industrie, tourisme) au social (éradication de la pauvreté), et abordent également l'infrastructure (E-programmes), l'environnement (conservation de la biodiversité, parcs), la formation et l'expertise (pour les personnes sans emploi, les agriculteurs, les acteurs locaux, les visiteurs), les dispositifs institutionnels (associations de montagne, forum), la coopération (conventions interrégionales) ;
- les projets impliquent toutes sortes d'acteurs – publics, vie associative, sociétés et entrepreneurs, habitants – et toutes sortes de territoires, l'accent étant mis sur les niveaux locaux et sous-régionaux ;
- certains projets sont des initiatives de l'UE (Interreg, LEADER) ou internationales (avec des pays hors UE), mais bon nombre s'intègrent dans un contexte national ou régional ;
- il existe certaines différences entre États membres de l'UE et nouveaux États membres / pays candidats dans les centres d'intérêt et la manière de résoudre les problèmes (p. ex. grâce à la transition industrielle au Royaume-Uni et en Slovénie).

Ce type d'« anthologie » montre la richesse des expériences et la nécessité de les réunir dans un réseau de montagne.

Tableau 8.6. Exemples de bonnes pratiques

Pays		Exemples de pratiques exemplaires	
Autriche	1	Développement local durable innovant grâce à des projets mis en œuvre conjointement en : développement énergétique, de produits et de services, culinaire, identité régionale, tourisme alpin dans un cycle annuel, coopération en marketing de positionnement	Leader
Bulgarie	1	Programme « De l'assistance sociale à l'emploi »	
	2	« Projet d'emploi dans les domaines de l'acier et de l'exploitation minière » : établissement d'un système d'aide par subventions aux initiatives locales pour l'emploi et la formation permanents des sans-emploi	Prog. de l'UE
	3	Plans de gestion de parcs nationaux pour la conservation de la biodiversité et le développement des activités scientifiques	
	4	Coopération transfrontalière avec la Grèce	Interreg
Finlande		Centre d'expertise axé sur l'industrie du tourisme d'expérience en Laponie (savoir-faire, nouveau média et industrie des loisirs)	
France	1	Conventions interrégionales pour les massifs (financement conjoint au départ de programmes régionaux vers le niveau des massifs)	
	2	Plan intermassif pacage et agriculture pour la promotion de l'image de ces territoires	
	3	E-massif central	
Allemagne	1	Programme pilote « Regionen aktiv » pour la promotion de nouvelles initiatives dans différents domaines	
	2	Réserve biosphère UNESCO axée sur la préservation et le développement du paysage culturel	Leader
Irlande	1	Plan de prévention de la nature pour la protection des montagnes : Aide de volontaires aux utilisateurs (pression des week-ends)	Leader
	2	Irish Uplands Forum (organisation non gouvernementale bénévole) : établir un centre de ressources et un système d'information en matière de développement durable de régions de montagne, faciliter la résolution des conflits, ...	
Italie	1	Projets « E-mountain » pour la fourniture de services administratifs publics aux citoyens et aux entreprises	
Norvège	1	Programmes de développement intégré dans l'intérieur du pays impliquant les municipalités et les entreprises locales	
	2	Promotion du développement territorial durable dans une zone étendue de conservation de la nature	Interreg
Pologne		Remembrement coordonné via un plan de développement plus global au niveau local	
Portugal		PDRITM programme agricole de modernisation doté d'un élément d'infrastructure sociale	R/N
Roumanie	1	Formation pour le développement rural en montagne grâce à un projet de coopération Roumanie-France	
	2	Fédération des agriculteurs de montagne	
	3	Centre de formation et d'innovation pour le développement dans les Carpates	
	4	Association nationale pour le développement rural dans les montagnes (Romontana)	
Slovénie	1	Parc paysager dans une zone protégée comme point de départ pour l'alpinisme	
	2	Restructuration économique après la fermeture d'une mine de mercure dans une vallée de montagne profonde	
Espagne	1	Éradication de la pauvreté du logement	
Suède	1	Accord de croissance régionale (RGA) facilitant le partenariat entre les acteurs locaux pour améliorer l'attractivité et le développement commercial	
Suisse		Programme transfrontalier avec l'Italie pour le développement durable des économies	Interreg
Royaume-Uni	1	Plans d'action de l'habitat des Hautes Terres pour la préservation et le renforcement de la biodiversité	
	2	Revitalisation d'une communauté et accompagner la transition dans le cadre de la fermeture imminente d'une fonderie (Kinlocheleven Development Trust)	Obj 1
	3	Plans agro-environnementaux pour la diversification des exploitations au pays de Galles	
	4	Initiatives forestières	
	5	Développement touristique dans une zone en récession économique par suite de la fermeture d'industries	

9. Conclusions des entretiens et rapports nationaux

Comme cela a été abordé dans le chapitre précédent, les politiques qui concernent les zones de montagne peuvent être concentrées de façon spécifique sur ces régions – ou avoir une portée plus générale, aux niveaux régional, national ou européen ; elles peuvent aussi être sectorielles ou intégrées. Pour définir les politiques futures, il est primordial de prendre en considération les incidences des politiques passées et actuelles, les objectifs des politiques en cours, et la situation spécifique relative aux différents thèmes abordés dans les Chapitres 4 à 7. Il faut néanmoins reconnaître que pour bon nombre de questions d'importance clé pour l'élaboration de la politique, des données adéquates ne sont pas disponibles à l'échelle européenne au degré de détail souhaité (p. ex. les municipalités) – comme le montre le rapport des indicateurs et les limitations de l'analyse décrites dans les Chapitres 4 à 7 – ou même à l'échelle nationale. Dans certains cas, des données pertinentes sont uniquement disponibles à un niveau plus faible de regroupement, comme les régions NUTS 3, p. ex. sur le PIB par tête. Sur la base de ce type de données, Copus et Price (2002) ont montré que les zones de montagne disposant de centres urbains avec des populations >100.000 avaient tendance à avoir un PIB par tête légèrement supérieur à celui des zones sans centre urbain. La différence était faible mais cohérente dans tous les États européens. De même, des niveaux particulièrement faibles de PIB par tête ont été constatés dans les zones de montagne à la fois périphériques et montagneuses, des régions également caractérisées par un déclin démographique significatif. Les régions fortement montagneuses mais accessibles affichaient un PIB par tête relativement élevé, tandis que les régions périphériques mais moins montagneuses présentaient un PIB par tête relativement faible, mais pas aussi faible que dans les régions montagneuses proches. Ces constats soulignent à nouveau la complexité et la diversité des situations dans les zones de montagne en Europe.

Pour compléter les données quantitatives disponibles et compenser certaines insuffisances, les entretiens et rapports nationaux ont été des sources essentielles d'information. Il faut reconnaître, cependant, que ces rapports reflètent l'expérience et les points de vue à la fois des experts nationaux et des personnes qu'ils ont interrogées, et ne peuvent dès lors être considérés comme définitifs. Ces rapports ont été complétés par des réponses à des questions posées aux organisations régionales et européennes, des questions centrées uniquement ou prioritairement sur les zones de montagne (Annexe 11) ; ces réponses sont utilisées dans les derniers paragraphes de ce Chapitre et dans le Chapitre 11.

9.1 Perception des forces, faiblesses, potentiels , menaces (FFPM)

Lorsque l'on tente de comparer et de mettre en contraste les diverses analyses FFPM nationales à la recherche de thèmes communs ou d'inégalités nationales ou régionales, il est important d'avoir à l'esprit la définition de ce qu'est une région montagneuse. Dans plusieurs pays, les décideurs nationaux connaissent mal la définition donnée dans cette étude. Les analyses FFPM ont par ailleurs été clairement influencées par le fait que le pays concerné soit un nouvel état membre/pays candidat ou un État membre de l'UE. Ce point est particulièrement important pour le tourisme, comme abordé plus loin.

Les différentes catégories utilisées pour l'organisation d'analyses FFPM sont les suivantes :

- démographie ;
- économie ;
- tourisme ;
- environnement ;
- fourniture de services ;
- infrastructures/accessibilité ;
- agriculture ;
- identité culturelle.

Démographie

Dans de nombreux pays, le dépeuplement et le vieillissement caractérisent l'évolution démographique des régions de montagne, ou de certaines parties de ces régions, du fait de migrations vers les zones urbaines. Néanmoins, le Chapitre 5 a permis de constater l'existence de certaines exceptions. En Suisse, le fait que plusieurs zones de montagne soient situées à proximité des pôles urbains est considéré comme une force. En Espagne, en France et en Suède, la perspective pour l'avenir est la capacité à accueillir des immigrants, alors qu'en Pologne, l'immigration possible en provenance de l'Allemagne est considérée comme une menace.

Économie

L'économie est une catégorie très vaste, mais l'impression générale est que, dans bon nombre de zones de montagne, les industries de base sont en déclin, tandis que le tourisme constitue la « nouvelle » source de croissance – développée à des degrés divers. Comme cela a déjà été constaté, il est courant, dans les nouveaux États membres et les pays candidats, de continuer à considérer le tourisme comme une perspective pour l'avenir, alors que dans les pays de l'Europe des 15 plus stables sur le plan économique, le tourisme est déjà une industrie importante dans bon nombre de zones de montagne : les Alpes, p. ex., sont l'un des centres mondiaux du tourisme.

Même si, dans de nombreux cas, les industries de base sont en déclin, elles peuvent encore être importantes. Comme nous l'avons vu au Chapitre 7, de nombreuses zones de montagne disposent de sources d'énergie majeures, essentiellement hydro-électriques. Le potentiel de développement économique fondé sur les ressources naturelles (agriculture, foresterie, eau et minéraux) reste significatif.

La différenciation accrue entre les zones de montagne, et particulièrement les zones périphériques, et les zones urbaines qui reçoivent un flux de population est une menace liée au développement démographique mentionné pour certains pays. La main d'œuvre et le développement économique sont de plus en plus concentrés dans les centres urbains, tandis que les zones périphériques accusent un manque de main d'œuvre qualifiée et d'activités de développement commercial.

Tourisme

Dans les analyses FFPM (« SWOT ») des zones de montagne, le tourisme apparaît comme une source d'emplois, de revenus et de développement, et un élément

constitutif de l'attrait général d'une région. Des facteurs liés au paysage, à l'environnement (p. ex. la biodiversité, la pureté de l'air, la neige) et à divers aspects du patrimoine culturel font que de nombreuses régions de montagne sont des pôles importants pour le tourisme, même si celui-ci est très inégalement réparti à tous niveaux. L'écotourisme, l'agrotourisme et le tourisme « nature » (y compris la chasse) sont considérés comme des perspectives futures de développement. Il est un fait que de telles « innovations » sont également perçues comme un moyen d'éviter la sur-exploitation de ces régions, souvent considérée comme une menace future significative. Ainsi, on voit apparaître dans certains cas une possibilité de conflit entre le développement (économique) et la protection (environnementale ou culturelle) de la région. Les arguments utilisés pour défendre la protection sont souvent les mêmes que ceux évoqués pour défendre le développement – ils sont habituellement basés sur les qualités environnementales et culturelles uniques d'une région particulière.

Environnement

Parmi les zones de montagne en Europe, on compte de nombreuses régions caractérisées par une biodiversité importante, et certaines abondent également en ressources naturelles (minéraux, énergie hydraulique, forêts). En raison de leur habitat épars et de leur situation périphérique, bon nombre de ces régions jouissent d'une situation favorable du point de vue environnemental. Citons en particulier les montagnes qui se trouvent le long de l'ancien « Rideau de Fer » et qui font partie des environnements les moins influencés par les activités humaines en Europe.

Le surdéveloppement des zones de montagne ou des régions proches peut donc être considéré comme une menace significative pour la biodiversité et la qualité de l'environnement. Par voie de conséquence, les notions de « potentiel de développement » sont souvent considérées en termes de potentiel inhérent à la protection de parts importantes des zones montagneuses comme les parcs nationaux, les réserves naturelles et les autres types de « zones protégées ». Pourtant, le but de la protection peut varier considérablement : de la protection d'habitats spécifiques et/ou espèces (p. ex. Natura 2000 ou appellations nationales) à l'encouragement du développement rural par le biais d'opportunités pour un tourisme centré sur l'environnement naturel et les paysages culturels. De plus en plus, les zones protégées sont gérées pour de multiples objectifs, en passant souvent par la définition de différentes zones ayant différentes priorités relatives.

Accès aux services

De nombreuses zones de montagne souffrent de « handicaps naturels » (p. ex. une topographie complexe, un climat rude), de la périphéricité, de l'isolement et de l'éloignement par rapport aux centres urbains, et d'un habitat épars. Pour toutes ces raisons, l'accès aux services peut être problématique, comme cela a été expliqué au Chapitre 7. La tendance générale au dépeuplement affecte également de façon négative la fourniture de services. Bon nombre d'analyses FFPM mentionnent l'existence des initiatives de coopération intrarégionale et des partenariats public-privé pour tenter de gérer ces problèmes (Finlande, Norvège, Espagne).

Infrastructures/accessibilité

L'accessibilité relève du défi dans de nombreuses zones de montagne, en raison de la topographie, du climat (plus particulièrement dans les régions où la quantité de neige peut être importante en hiver), des coûts de construction et d'entretien élevés, et de la dispersion de l'habitat. L'accessibilité est intimement liée aux questions soulevées ci-avant dans le paragraphe portant sur la fourniture de services. Plusieurs analyses FFPM ont souligné que, dans de nombreuses zones montagneuses, les infrastructures routières et ferroviaires ne sont pas entretenues de façon adéquate.

En ce qui concerne les autres types de communication, certaines analyses FFPM mettent en avant les potentialités de développement liées aux technologies de l'information et de la communication (TIC), en particulier pour le commerce et l'éducation. Cela concerne par exemple les Hautes-Terres d'Écosse. Dans les régions caractérisées par un habitat épars et des conditions naturelles extrêmes, il est important que les communications par téléphone (ligne fixe ou mobile) et par Internet soient facilitées. La situation varie à cet égard considérablement d'un pays à l'autre, même si cette question n'a pas été abordée dans toutes les analyses FFPM.

Agriculture

Dans de nombreux nouveaux États membres et pays candidats, mais aussi dans d'autres régions d'Europe, c'est une agriculture à petite échelle et rudimentaire qui persiste dans les montagnes. Ces formes d'exploitation agricole contribuent peu aux économies nationales, et sont même, dans de nombreux cas, en déclin, ce qui conduit au dépeuplement et à la reforestation. Elle demeure toutefois un secteur potentiel de développement lorsqu'elle se concentre sur une production d'aliments de qualité respectueuse de l'environnement ou lorsqu'elle peut être combinée à une activité d'accueil touristique.

Identité culturelle

L'identité culturelle des zones montagneuses européennes est intimement liée au tourisme et à l'agriculture. Les anciens métiers agricoles et d'artisanat demeurent présents dans certains pays, et sont à ce titre une source importante d'identité. De plus, dans beaucoup de ces régions, la lenteur du développement a permis de préserver un patrimoine architectural et paysager important. On peut citer l'exemple de la Roumanie. Les régions qui possèdent les caractéristiques culturelles les mieux préservées sont aussi les moins développées en termes de modernisation des moyens de production agricole. Dans le nord de la Fennoscandie, la présence de la culture indigène Sami, une minorité ethnique prétendant au statut de « peuple indigène », est un aspect parmi d'autres à prendre en considération dans l'analyse de la région. En Finlande, on parle du renforcement de l'identité comme opportunité pour l'avenir, et en Italie, on cite le manque de coopération et le besoin de développement. En Espagne, le patrimoine culturel bien conservé est perçu comme une force, et les traditions sont encore bien vivantes en raison du relatif isolement des régions de montagne. Dans toutes les régions montagneuses, la préservation de la culture et des traditions historiques est menacée par le départ des jeunes. En même temps, le maintien de la culture et des traditions peut être la clé de l'autodétermination à long terme.

9.2 Stratégies pour l'avenir

Les stratégies regroupent les objectifs des politiques actuelles, les nouvelles politiques en discussion, et les nouvelles orientations possibles. La perception des forces et faiblesses des zones de montagne telle qu'elle est exposée ci-dessus est également prise en considération.

Dans la plupart des pays, le niveau de développement des zones montagneuses est considéré comme étant inférieur à la moyenne nationale, même si, et comme cela a été abordé plus haut, il y a des exceptions et si l'accessibilité joue souvent un rôle important. Les stratégies de développement des zones de montagne peuvent varier considérablement, particulièrement en fonction du type de chaîne de montagnes (des systèmes collinaires de faible altitude aux hautes montagnes) et, essentiellement, en fonction du niveau et du processus de développement global de chaque pays. On distingue trois grands types de stratégies :

- les stratégies réactives ;
- les stratégies proactives ;
- les stratégies durables.

Stratégies réactives : pallier les handicaps et les difficultés structurelles

Dans la plupart des nouveaux États membres et pays candidats¹, les montagnes sont perçues comme étant des zones défavorisées, des régions où l'économie traditionnelle n'est pas adaptée aux conditions du marché, et où le dépeuplement doit être considéré comme un phénomène normal. Dans ces pays, bon nombre de stratégies sont « réactives » et visent en premier lieu à soutenir ou à renouveler les activités traditionnelles et/ou promouvoir des systèmes de compensation financière pour les « handicaps naturels ». Partout, la modernisation de l'agriculture semble être la première priorité. Des stratégies futures découlant de l'élargissement sont généralement prises en considération, même si des nouvelles possibilités se sont ouvertes grâce à un financement via la PAC.

La perception est la même dans les pays où la rapide transition vers la démocratie et le libéralisme (p. ex. le Portugal et certaines régions d'Espagne) a favorisé les régions urbaines et les zones de plaine où il est plus facile de mettre en place une modernisation. Par conséquent, les zones montagneuses ont été relativement délaissées.

Stratégies proactives : construire une « nouvelle économie de montagne »

Dans d'autres pays (Autriche, France, Slovénie, Suisse), les stratégies de développement pour les zones de montagne sont plus « proactives », elles visent à construire une nouvelle économie de montagne organisée autour de l'industrie touristique, de produits agricoles de qualité et de l'agrotourisme, d'infrastructures de transport, et dans certains cas, d'industries de haute technologie ainsi que certaines activités du secteur des services (p. ex. soins de santé, cures thermales). L'accessibilité est une condition sine qua non pour de tels développements. En Suisse,

¹ Le cas de la Slovénie est quelque peu différent en raison du niveau élevé du tourisme et de la présence de couloirs de trafic.

« depuis le début des années 1990, la politique suisse des régions et des zones de montagne vise principalement à accroître la compétitivité grâce à l'innovation et la dérégulation ».

Stratégies durables : « préserver les ressources naturelles et culturelles »

Dans certains pays industriels et urbains (comme la Suède et le Royaume-Uni), les stratégies pour les zones de montagne se concentrent sur la gestion des terres, avec une attention particulière accordée aux questions de protection de l'environnement. Ces stratégies impliquent des organisations de protection du patrimoine et de l'environnement à la fois gouvernementales et non-gouvernementales. Cherchant à définir le rôle des zones de montagne dans une société qui évolue rapidement, ces politiques accordent une attention particulière aux attentes des citoyens, amateurs d'espaces « naturels » comme cadre pour leurs activités de loisirs.

On constate toutefois que l'on s'accorde à reconnaître dans tous les pays, que le processus actuel d'intégration européenne et de mondialisation fait apparaître des potentialités nouvelles dans les espaces de montagne. Les populations urbaines sont de plus en plus nombreuses à adhérer aux valeurs environnementales telles que respect de la biodiversité, de l'héritage culturel, des paysages, du patrimoine et de l'accès à l'eau et aux forêts. Un représentant de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) décrit les montagnes comme des régions « exceptionnelles » qui réclament une stratégie de développement durable.

Ces considérations se retrouvent dans les objectifs formulés par les nouveaux États membres et les pays candidats. Ainsi, dans le rapport roumain, un expert estime que « les objectifs du développement et de la protection des zones de montagne peuvent être réalisés progressivement, en harmonisant le développement économique et la protection des zones montagneuses, dans un esprit d'équilibre entre les activités humaines et les enjeux écologiques ».

9.3 Débats nationaux

Les débats nationaux et controverses en cours ne sont pas souvent intégrés de façon explicite dans les entretiens et les rapports. Pourtant, en lisant « entre les lignes », on peut en distinguer quelques-uns.

Le premier débat porte sur l'utilité et la pertinence des politiques de la montagne pour la gestion du territoire et les contradictions possibles par rapport à l'objectif qui est d'augmenter la compétitivité. Les zones de montagne sont souvent les régions les plus pauvres des pays et ont besoin de politiques de développement ciblées ; mais dans certaines régions montagneuses, les tendances démographiques et économiques sont meilleures que dans d'autres régions rurales, en particulier les régions du Piémont où la diversification des activités économiques est moins facilement réalisable. Les zones de montagne ne doivent pas apparaître comme plus pauvres que d'autres régions ; il faut une attention équilibrée pour aborder le problème de la pauvreté urbaine et les autres causes de sous-développement régional.

Le débat sur les priorités n'est pas toujours réglé entre les lobbies des zones de montagne et d'autres parties prenantes nationales : dans certains cas, il peut ne pas y avoir de volonté politique adéquate pour fournir une aide d'État à une politique spécifiquement en faveur des zones de montagne. Par exemple, en Bulgarie, la loi sur la montagne n'a pas encore été approuvée, en partie parce qu'elle entraînerait des dégrèvements d'impôts pour les particuliers, les gouvernements locaux, et les commerces dans les zones de montagne. En Espagne, aucune zone de montagne n'a jamais été déclarée comme faisant partie des Programmes pour la gestion et la promotion des ressources agraires (PROPRON) établis par une loi de 1982.

Dans certains pays, les zones de montagne sont en compétition avec d'autres régions moins favorisées pour accéder à des aides peu nombreuses. Au Portugal, par exemple, on affirme que le régime d'indemnités compensatoires modifié en 1999 (réduction de la surface agricole utile (SAU) minimale nécessaire pour obtenir une aide) est inéquitable pour les zones de montagne par rapport à d'autres régions moins favorisées. D'autre part, les politiques nationales ou régionales de développement rural doivent encourager la diversification de toutes les activités économiques, et pas seulement l'agriculture.

Un autre débat porte sur l'unité/la spécificité et/ou la diversité des zones de montagne. Dans les pays hébergeant une grande diversité des régions montagneuses, les mécanismes de la politique ont traditionnellement visé les zones de haute montagne, au détriment des moyennes montagnes où les possibilités de développement sont souvent plus faciles à identifier : en Espagne, « on a toujours critiqué la négligence des zones de montagne de faible altitude, et ce sujet a récemment fait son entrée dans le débat politique avec une force nouvelle, au fur et à mesure que le fossé de développement s'élargit ». Pour certains acteurs, en promouvant des politiques de la montagne, il faut souligner la spécificité des contextes et des handicaps des montagnes. D'autres avancent que la grande diversité des « massifs » implique la nécessité d'une politique plus décentralisée pour harmoniser, d'une part, les actions et, d'autre part, les forces et possibilités locales.

Le débat le plus fréquent, toutefois, concerne le difficile équilibre entre développement et protection, pourtant crucial si l'on veut réussir à promouvoir un développement durable. Plus que tout autre type d'environnement, les zones de montagne ont besoin d'assurer la compatibilité des divers objectifs de développement durable. Comment concilier de lourds investissements dans le développement urbain et les systèmes de transport avec la protection de l'environnement ? Comment moderniser les activités économiques et éviter le dépeuplement des zones rurales ? Comment trouver un équilibre entre l'exploitation et la protection des ressources ?

9.4 Application potentielle de l'expérience acquise grâce aux politiques existantes

De nombreux États membres de l'UE ont établi et, au fil du temps, amélioré des politiques relativement cohérentes et efficaces pour les zones de montagne ; en particulier la France et l'Italie, dont l'expérience sert d'exemple aux pays candidats que sont la Bulgarie et la Roumanie pour le développement de leur propre politique. On peut tirer un certain nombre de leçons de leur expérience qui peut contribuer à la future politique européenne en matière de zones de montagne.

Contextes

L'analyse des contextes nationaux où les politiques nationales en matière de zones de montagne sont les plus avancées permettent d'identifier plusieurs caractéristiques qui y contribuent :

- une reconnaissance de l'importance des zones de montagne au niveau politique approprié ;
- des actions en faveur des zones de montagne implémentées pendant une longue période, fondées sur la reconnaissance de leur caractéristiques propres, sur un zonage précis, sur l'implémentation de mesures spécifiques, et sur la mise en place progressive d'une politique explicitement conçue pour ces espaces ;
- l'identification claire de zones de montagne (ou « massifs ») faciles à différencier des territoires adjacents de par leurs caractéristiques socio-économiques, atteignant un certaine « masse critique » en termes de superficie et de population, et transgressant les frontières régionales ;
- des zones de montagne ayant connu une diversification économique significative (avec des spécialisations autres qu'agricoles), et ayant su encourager un développement multi-sectoriel ;
- des zones de montagne où le patrimoine et les valeurs économiques intéressent l'ensemble de la société, y compris les populations urbaines ;
- des acteurs politiques et économiques organisés, qui sont capables de travailler ensemble, d'élaborer des stratégies, d'influencer des décisions nationales et de contribuer à la mise en oeuvre locale des politiques ;
- un contexte institutionnel favorable, qui associe la décentralisation et la reconnaissance du rôle de l'État.

Dimensions essentielles des politiques les plus avancées

Une analyse de la situation des pays disposant des politiques les plus avancées permet d'identifier plusieurs dimensions en ce qui concerne leur contenu et leurs moyens d'application :

- une reconnaissance légale des zones des montagne par le biais de textes qui octroient des compétences spécifiques aux collectivités territoriales de montagne, ou des avantages spécifiques aux acteurs économiques et/ou aux populations des zones de montagne ;
- une délimitation équilibrée des zones de montagne, qui intègre les zones naturelles, les zones rurales de haute altitude et les villes dont le fonctionnement est directement lié à une zone de montagne particulière ;
- une reconnaissance du caractère transrégional des zones de montagne. Cet aspect soulève des problèmes parce qu'il peut donner lieu à une concurrence avec le pouvoir régional ;
- des exemples d'actions communes, ouvertes à toutes les parties prenantes, à l'échelle nationale et dans les zones de montagne individuelles ;
- des mesures et des politiques qui abordent toutes les dimensions des économies des régions de montagne, les problèmes sociaux de leurs populations (en particulier en ce qui concerne les services), la gestion et la protection des ressources naturelles et des paysages, et la gestion des risques naturels ;

- un cadre national solide dans lequel l'État affirme la spécificité des zones de montagne et leur importance pour l'économie nationale et pour la société, encourage la coopération entre les zones de montagne et les régions et assure un arbitrage entre les principales priorités sectorielles et territoriales, plus spécifiquement celles qui concernent les infrastructures ;
- des institutions spécifiques chargées du suivi des évolutions régionales, de la recherche et de la formation. Des changements majeurs se produisent dans les zones de montagne, et il est primordial de comprendre et d'anticiper ces changements par le biais d'institutions spécialisées.

Transferts possibles

Les divers éléments cités au paragraphe précédent (« contextes ») ne sont pas tous absolument nécessaires pour établir et mettre en place avec succès une politique pour les zones de montagne. Dans le cas de certains contextes territoriaux (en particulier dans les petits pays), et de certaines thématiques, les éléments mentionnés ne peuvent être rassemblés que dans un contexte transnational, ce qui donne une responsabilité particulière à l'UE et aux parties prenantes des zones de montagne.

Comme nous l'avons montré tout au long de ce rapport, les régions de montagne d'Europe connaissent des situations extrêmement diversifiées en termes de caractéristiques physiques, de niveau de développement et de cadre institutionnel. .. Par conséquent, il n'est pas raisonnable de transférer directement les dispositions réglementaires et les pratiques appliquées dans les pays où la politique de la montagne est la plus avancée. Néanmoins, il est possible d'identifier un certain nombre de leçons pour les actions futures de la Commission européenne :

- affirmer ses convictions et sa stratégie en ce qui concerne la place des zones de montagne sur le territoire européen – ce qui a largement été fait ;
- demander aux États membres de définir leurs objectifs en ce qui concerne le développement dans les zones de montagne et ce qu'ils attendent de la Commission ;
- proposer aux États membres un certain nombre de thématiques nécessitant une coordination européenne, ainsi qu'une délimitation commune des chaînes de montagne transnationales ;
- encourager la coopération qui permet de mieux prendre en compte le caractère inter-régional des chaînes de montagne et de mettre en place des partenariats et des programmes transnationaux dans des chaînes de montagne spécifiques ;
- évaluer, en concertation avec les États membres et les régions, s'il est préférable que les chaînes de montagne fassent l'objet de programmes politiques spécifiques ou d'une simple coordination d'initiatives régionales. Il faudrait évoquer le rôle des institutions infrarégionales, en particulier lorsque les montagnes ne couvrent qu'une petite partie d'une région ;
- dresser une liste des priorités et des thèmes qui pourraient faire l'objet de contrats avec les collectivités de chaque chaîne de montagnes ;
- proposer des actions intégrées avec des objectifs communs à plusieurs Directions générales ;
- soutenir des initiatives d'organisations trans-nationales des parties prenantes dans les zones de montagne ;
- soutenir le suivi des évolutions régionales, la recherche et la formation.

9.5 Résumé des attentes exprimées par rapport aux politiques futures

Politique communautaire : un niveau d'attente élevé

Les rapports nationaux ainsi que les réponses des organisations clés expriment des attentes importantes par rapport à une éventuelle politique de la montagne formulée et soutenue par la Commission européenne, même si elles ne sont pas toujours les mêmes parmi les personnes interrogées dans les États membres et dans les nouveaux États membres et pays candidats. Cependant, il faut reconnaître que ces opinions sont émises par des personnes chargées spécifiquement des questions de montagne, et cherchant ainsi naturellement à faire admettre la légitimité de leur domaine de spécialisation. Leur point de vue n'est pas nécessairement représentatif de celui des intervenants politiques. Une politique communautaire peut offrir une sorte de parapluie pour les groupes de pression nationaux, qu'elle se concentre ou non sur les zones de montagne ou sur d'autres questions.

Pour être efficace, une politique communautaire doit être mise en place par le biais de décisions nationales ou visibles sur le plan régional. La position officielle des États membres n'a pas été formellement évaluée dans cette étude. Mais un certain nombre de lois ou de décrets en la matière sont actuellement en attente d'être approuvés au niveau national.

Les zones de montagne offrent une grande diversité, ce qui devrait donner lieu à des adaptations régionales

Comme nous l'avons montré aux chapitres précédents, on note une grande diversité entre les massifs, ainsi que de fortes disparités en leur sein et des gradients socio-économiques variables entre les espaces de montagne et leur voisinage. Les personnes interviewées mentionnent pour la plupart la région comme échelle la plus adaptée pour l'implémentation de politiques de la montagne. Certaines personnes se sont néanmoins fait l'écho d'un manque de confiance entre les zones de montagne et les centres urbains, craignant que la majeure partie des fonds ne soient octroyés aux centres urbains régionaux. L'UE doit résoudre le problème d'une approche commune minimale en ce qui concerne les questions qui touchent les zones de montagne et la diversité des contextes locaux. Au vu de la grande variété des situations, quelle approche commune pourrait être envisagée pour une politique européenne des zones de montagne?

Les politiques doivent être plus ouvertes et mettre moins l'accent sur l'agriculture

Les différentes personnes interrogées sont favorables à toutes les modalités de développement économique, mais dans un contexte de maintien des activités traditionnelles ; et elles font souvent référence au tourisme. L'agriculture, au même titre que la gestion des forêts, doit jouer un rôle important, mais d'autres activités économiques sont souvent plus importantes pour maintenir les niveaux de population. Comme expliqué au Chapitre 6, le secteur primaire a le plus faible taux d'emploi dans les montagnes de la zone d'étude, même si la proportion est plus importante qu'à

l'échelle nationale. L'importance de l'industrie et du secteur tertiaire dans les zones de montagne doit être davantage reconnue.

Le besoin d'un niveau élevé de subsidiarité

On constate l'existence de plusieurs approches de développement pour résoudre les problèmes des régions d'altitude pauvres, en particulier par la promotion d'innovations et de partenariats – comme c'est le cas dans de nombreux projets LEADER. En raison de la diversité des situations rencontrées dans les zones de montagne, les initiatives de politiques doivent se baser sur une approche laissant la base déterminer l'orientation générale (dite « bottom-up »), avec une implémentation multi-niveaux et multi-échelles. De la même manière, le potentiel issu des échanges d'expérience et de la pratique impliquent la nécessité d'établir un ensemble substantiel d'outils et d'objectifs généraux d'une façon plus directive.

Les initiatives transnationales et transrégionales peuvent être particulièrement intéressantes lorsqu'elles sont mises en œuvre entre des États membres de l'UE et des nouveaux États membres ou pays candidats

La coopération transnationale est souvent qualifiée d'outil pertinent pour aborder des problèmes spécifiques (p. ex. trafic entre les pays, gestion du risque, gestion des grands carnivores), et pour renforcer des projets économiques et l'échange de savoir-faire entre États membres et nouveaux membres ou pays candidats. Des réseaux à l'échelle européenne comme Euromontana, l'AEM (Association européenne des élus de montagne) et le Forum Européen de la Montagne sont importants à cet égard. Il faut souligner que ces trois organisations ont récemment établi un comité qui coordonne leurs activités.

Les pays du Nord sont attachés à la reconnaissance de leurs conditions naturelles comme étant équivalentes à celles des zones de montagne

Depuis l'adhésion de la Finlande et de la Suède, certaines parties de leurs régions arctiques et subarctiques ont été assimilées à des zones de montagne dans le cadre de l'attribution d'aide au titre des Régions agricoles défavorisées (LFA). La reconnaissance de cette assimilation demeure une préoccupation majeure dans ces états nordiques. Comme cela a été expliqué aux Chapitres 5 et 7, ces régions sont également périphériques, faiblement peuplées (à la fois en termes absolus et du point de vue de la densité) et sont donc des espaces à prendre en compte dans le cadre des débats sur la cohésion sociale et économique.

