



Le rôle des régions de montagne et la cohésion territoriale

**une contribution à la discussion du Livre vert sur la cohésion
territoriale**

Thomas Dax
Bundesanstalt für Bergbauernfragen
Institut Fédéral des Zones Défavorisées et Montagneuses
Vienne, Autriche
Avril 2008

Oliver Tamme, Bundesanstalt für Bergbauernfragen, a soutenu l'élaboration de ce document et nous l'en remercions chaleureusement.

Euromontana est l'association multisectorielle européenne pour la coopération et le développement des zones de montagne. Elle réunit des organisations régionales et nationales de montagne à travers toute l'Europe dont des agences de développement régional, des autorités locales, des organisations agricoles, des agences environnementales, des organisations forestières et des instituts de recherche. Aujourd'hui, Euromontana compte 72 membres répartis dans 17 pays.

La mission d'Euromontana est de promouvoir des montagnes vivantes, un développement intégré et durable et la qualité de vie dans les zones de montagne.

A cette fin, Euromontana facilite l'échange d'informations et d'expériences entre ces zones en organisant des séminaires et d'importantes conférences, en dirigeant et collaborant à des études, en développant, en gérant et en participant à des projets européens et en travaillant avec des institutions européennes sur les sujets relatifs à la montagne.

Euromontana, en partenariat avec d'autres organisations, a largement contribué aux efforts de lobbying visant à inclure la cohésion territoriale dans le projet de constitution, à présent intégré au Traité de Lisbonne réformant les institutions européennes. Depuis lors, Euromontana a travaillé au développement et à l'amélioration du concept, en relation avec ses membres et d'autres parties prenantes dont les institutions européennes. Par exemple:

- Euromontana a organisé une conférence "Olympus", le 25 octobre 2007 à Bruxelles, sur les "Réflexions sur l'évolution, le progrès et l'impact escompté du concept d'Agenda Territorial", à travers une table ronde au plus haut niveau réunissant les principaux représentants des présidences allemande, portugaise et slovène ;
- Euromontana a coordonné une Table Ronde sur les implications du Livre Vert sur la Cohésion Territoriale pour la montagne et les zones similaires, le 19 février 2008 à Bruxelles

Euromontana a publié diverses contributions sur le sujet, telles que :

- la correspondance avec la présidence allemande sur l'Agenda Territorial en 2007,
- la réponse à la Consultation sur la Cohésion en janvier 2008.

Euromontana est membre du "Groupe 158" représentant les intérêts économiques, sociaux et politiques des territoires confrontés gravement et en permanence à des handicaps naturels ou démographiques, les contrées septentrionales à très faible densité de population, les îles et les zones de montagne.

Ce document a été commandé par Euromontana à Thomas Dax comme une contribution au Livre Vert sur la Cohésion Territoriale. Le plan et les contenus ont été discutés avec les membres d'Euromontana et les participants à la Table Ronde sur les implications du Livre vert sur la cohésion territoriale pour la montagne et les zones similaires à Bruxelles, le 19.2.2008.

Plan du Sommaire et Recommandations

Le but de ce rapport est de démontrer que les régions comme les **zones de montagne sont particulièrement intéressantes pour le débat sur la cohésion territoriale** en Europe. L'hypothèse de base est que, lorsqu'elle est bien conçue, **la cohésion territoriale se concentre sur l'assistance ciblée aux espaces en ayant le plus besoin**, et doit donc mettre en lumière les stratégies et les politiques nécessaires pour traiter des besoins et des opportunités des zones les plus difficiles. Une revue de l'évolution du concept, de la littérature et des études **existantes tend à soutenir cette analyse**.

L'examen des **défis et des opportunités** auxquels les montagnes sont confrontées fait ressortir la richesse et la diversité de ces contrées en termes physiques, climatiques et culturels et ce malgré de nombreux points communs. **Le besoin de reconnaître les montagnes comme des zones spécifiques** et de faire évoluer les critères relatifs à l'utilisation durable des terres est largement accepté.

A travers la fourniture d'**externalités positives**, l'agriculture de montagne contribue au bien-être économique et social de la population européenne, à l'entretien de la structure de l'habitat ainsi qu'à la mise en forme de paysages culturels dans des zones qui sinon perdraient beaucoup de leur potentiel de développement. Puisque par définition les biens publics ne sont pas rémunérés par le marché, **il est évident qu'il faut promouvoir la mise en place de transferts de la société au sens large pour récompenser ceux qui entretiennent ces biens publics** – mécanisme qui devrait, par la même occasion, participer à la cohésion territoriale.

La contribution des montagnes à l'Union Européenne ne se limite pas aux coûts externes de la gestion des terres mais s'étend à la **qualité des biens, à l'aptitude et à une vigoureuse capacité à innover et à expérimenter** l'acceptation de l'adversité.

Les montagnes constituent une part considérable du territoire européen (majoritairement rural) et reflètent grandement la situation dans des contextes périphériques. En tant que telles, elles sont à mettre au tout premier plan dans l'élaboration des objectifs de cohésion territoriale à travers l'Europe.

Les éléments-clés et les grands principes¹ pour une approche politique mettant au centre le développement durable en montagne (Agenda de la Montagne 2002) et prévenant les risques de marginalisation, contribuant donc de fait de manière significative aux objectifs de la cohésion territoriale seraient:

- (1) la reconnaissance des zones de montagne comme zones de développement spécifique
- (2) la rémunération pour services rendus aux zones de basses terres environnantes
- (3) la diversification et l'exploitation du potentiel local d'innovation
- (4) les changements culturels sans perte d'identité

¹ Présentation intégrale dans la Section 5 ci-dessous

- (5) la gestion durable des écosystèmes de montagne et de la biodiversité
- (6) la prise en compte des espaces pour soutenir la coopération et les approches stratégiques
- (7) le développement institutionnel pour se concentrer sur l'utilisation durable des ressources

Introduction par Frank Gaskell, Président d'Euromontana

Ce rapport, préparé par M. Dax à la demande d'Euromontana, est une excellente revue du concept de la cohésion territoriale du point de vue des enjeux auxquels sont confrontées les zones européennes de montagne.

Le débat actuel sur la définition de la cohésion territoriale ne peut être mené à terme sans faire référence aux termes de l'Article 158 – l'article sur la cohésion territoriale du Traité de Lisbonne qui a mis ce concept au cœur de la conscience politique. Il s'agit avant tout avant tout d'une question d'interprétation de cette disposition du Traité. L'utilisation des deux principes de base de l'interprétation statutaire – l'analyse 'littérale' et l'analyse sur la base du 'méfait' constaté – peut donc être reconnue comme offrant une base de départ logique.

Littéralement nous devons nous demander comment les mots choisis par les rédacteurs nous renseignent sur les intentions de la disposition législative – que signifient ces mots?

La partie de l'Article 158 opérationnelle pour conduire cette analyse dit la chose suivante:

"... une attention particulière doit être apportée aux –

- *Zones rurales*
- *Zones affectées par la transition industrielle*
- *Régions souffrant d'un handicap naturel ou démographique sérieux et permanent, telles que: les régions septentrionales à très faible densité de population, les Iles et les régions montagneuses frontalières."*

La plupart des zones mentionnées, même en des termes très généraux, sont identifiables dans l'espace, les 'zones affectées par la transition industrielle' étant les seules particulièrement reliées aux agglomérations, et encore d'une façon assez spécifique.

D'autre part, nous devons nous interroger sur le sens de "*méfait*" ou défaut auquel la disposition du Traité entend remédier - était-ce la raison motivant l'introduction de cet article?

En remontant à 1986, quand l'Acte Unique Européen était en discussion, on constate que la plupart des débats se focalisaient déjà sur l'impact centripète du développement économique que l'Acte allait certainement provoquer (à juste titre) et sur l'inévitable menace que cela représentait pour toute zone située hors des centres favorisés. La discussion portait déjà alors sur la cohésion territoriale et le terme était en usage à l'époque. Le consensus s'est toutefois établi autour du fait qu'un appui sur la cohésion sociale et économique seule était suffisant pour traiter la question territoriale.

Les arguments en faveur de l'addition dans le Traité d'une référence explicite à la cohésion territoriale ont ressurgi lorsque l'accélération de la polarisation économique de l'UE et des états membres s'est faite plus prégnante. Clairement, limiter la stratégie à la cohésion économique et sociale se révélait insuffisant pour promouvoir efficacement un développement territorial équilibré. Il est certain que les intérêts qui ont fait pression, avec succès, lors de la Convention sur la Constitution européenne, pour l'insertion de la référence à la cohésion territoriale n'avaient aucun doute sur le fait que ce déséquilibre était le « méfait » que le concept devait traiter et ce fut l'argument utilisé.

Le concept de la cohésion territoriale doit reconnaître les différentes significatives qui existent entre les territoires de l'Union. En encourageant un développement spatial équilibré, la cohésion territoriale doit agir comme un contrepoids à la concentration, comprise comme 'la croissance des principales zones européennes aux dépens des régions reculées' pour reprendre les termes du 4^{ème} Rapport sur la Cohésion. Les politiques européennes ont été adaptées pour prendre

en compte les spécificités géographiques sur le long terme – des précédents existent au principe de la concentration des fonds structurels, illustrés peut-être le mieux par les anciens objectifs 1, 2 et 5(b) de la programmation 1994-99, et par le traitement des zones défavorisées et la préférence à l'agriculture créant une forte valeur ajoutée pour la nature dans les lignes directrices du FEADER.

Quels sont maintenant les arguments contradictoires qui sont développés?

De nombreux commentateurs conseillent qu'en cette époque de compétition mondiale croissante l'Europe investisse là où les opportunités de croissance existent. Ceci est considéré comme de l'efficacité et montre bien combien "l'efficacité est plus importante que l'équité". Selon les mots du rapporteur de l'OCDE lors du 4ème Forum sur la Cohésion, cette efficacité centrée sur les pôles de croissance est la « condition préalable essentielle à toute aspiration à l'équité ». La richesse doit être créée avant d'être répartie. Il s'agit en réalité de la doctrine du 'développement par effets de retombée', bien que ces mots ne soient pas utilisés par les défenseurs de cette approche centrée sur la croissance... et chaque étudiant sait que la logique de l'"effet de retombée" a discrédité il y a plusieurs années déjà.

L'argument selon lequel la croissance doit être la première priorité ne traite de plus que des problèmes à court terme. Il est incontestable que le développement des agglomérations constitue une voie rapide vers la croissance. Mais à moyen et long terme, il existe un risque certain de congestion, de pollution, d'exclusion et de tension sociale dans les centres urbains associé à une dépopulation des espaces plus fragiles conduisant à négliger les atouts souvent uniques et précieux de ces zones. Cela nous conduit à une intéressante conclusion : à moyen et à court terme 'l'équité est l'efficacité'. L'adoption de cette interprétation littérale et rationnelle de la cohésion territoriale peut être véritablement reconnue comme un exercice permettant de mettre en lumière l'intérêt général pour toute l'Europe.

Le concept peut certainement se baser sur l'étude des relations entre les zones urbaines et les zones rurales adjacentes mais cela n'est pertinent que dans l'analyse fonctionnelle de chaque centre urbain. Cependant, la plus grande partie de l'Europe et surtout de ses zones fragiles rurales et reculées, est hors d'atteinte des fonctions économiques du centre urbain le plus proche. Aussi ce modèle est-il inadéquat pour la majorité des régions. Il existera toujours une relation privilégiée entre les zones urbaines et rurales même lorsqu'elles ne bénéficient pas d'une réelle proximité fonctionnelle. Par exemple, les zones rurales auront toujours besoin de se reposer sur les universités situées en ville ou à l'extérieur pour accéder à un savoir particulier que ne peuvent leur fournir leurs propres centres éducatifs, nécessairement plus limités. Les zones urbaines, de même, auront toujours besoin des externalités produites par l'aménagement des terres et l'habitat rural – loisirs, qualité de l'eau, prévention des catastrophes naturelles et nourriture de qualité.

Face à l'accélération de la polarisation de l'activité économique en Europe, la question principale est de savoir comment traiter les externalités négatives de la concentration urbaine - par une approche ex-ante ou ex-post? Nous soumettons l'idée que la cohésion territoriale vise, et même convient mieux, à une approche ex-ante plutôt qu'à posteriori. En toute chose, il vaut mieux prévenir que guérir.

L'agenda de Lisbonne sur la croissance est un objectif légitime - même source d'inspiration - pour la cohésion territoriale si l'on considère non seulement le niveau stratégique de l'UE au niveau global mais plus précisément le niveau régional. Mais la stratégie de Lisbonne ne peut pas être la principale priorité de la cohésion territoriale. De la même façon, la coopération territoriale est un outil précieux et évident de mise en oeuvre de la cohésion territoriale, de par sa capacité prouvée à reconnaître et à donner les moyens à des groupes définis par des points communs géographiques d'ensemble plus que par une nationalité commune. Une plus grande utilisation peut

même être faite de la coopération territoriale pour des actions à l'échelle du massif, d'une vallée ou d'un bassin versant. Mais, à nouveau, la coopération territoriale n'est pas suffisante pour assurer seule la cohésion territoriale.

Les spécificités des régions devraient être considérées comme des opportunités et un potentiels et non comme un fardeau. La diversité de l'Europe en termes de culture, de langues et de produits est un avantage comparatif unique dans un monde globalisé. Une grande partie de cette authentique diversité est prise en compte dans le fragile article 158. L'Europe et la cohésion territoriale peuvent encourager la valorisation de cette diversité pour contribuer largement aux objectifs de Lisbonne, sur lesquels nous allons sinon irrémédiablement à l'échec.

La cohésion territoriale apporte aussi une réponse positive aux besoins pressants d'intégration des politiques européennes. Elle est importante au niveau européen comme au niveau national, mais plus encore aux niveaux régional et local car c'est là que les actions doivent être conduites. Coordination et intégration des politiques sont les clés de la réussite, surtout dans les zones de montagne.

Aussi, les politiques sectorielles doivent également contribuer à la cohésion territoriale et une approche basée sur des *études d'impact territorial* permettrait d'y parvenir.

Enfin, la principale force de la cohésion territoriale se trouve peut-être dans la clarté du message adressé aux nombreux citoyens de l'Europe qui ne perçoivent pas encore l'intérêt de l'Union pour eux-mêmes. Le citoyen européen comprendra aisément ce que signifie la cohésion territoriale si l'on utilise la définition du troisième Rapport sur la cohésion, adoptée par la suite dans la documentation du Parlement européen: c'est **le concept simple selon lequel les citoyens européens devraient avoir le même accès aux services et aux opportunités, quel que soit le territoire de l'UE sur lequel ils vivent**. Si de sérieux efforts peuvent être faits simultanément pour promouvoir la reconnaissance de la réalité des externalités positives liées à la gestion des terres et au maintien de la population dans les zones rurales fragiles - et du besoin de rémunération de ces externalités - le concept de la cohésion territoriale et une de ses principales justifications seront aussi compris.

Introduction

Ces dernières années, la notion de cohésion territoriale a acquis une grande importance dans les sphères politiques et universitaires européennes. Concept provenant de la notion de cohésion économique et sociale, sa définition reste vague, et aucun instrument de mesure de la cohésion territoriale n'est unanimement accepté pour l'instant. Il est toutefois généralement admis que l'objectif de la cohésion territoriale est de constituer un ensemble de mesures visant à un développement plus équilibré, en réduisant les disparités régionales et territoriales, et en rendant plus cohérentes la politique régionale et les politiques sectorielles qui ont un impact spatial.

Le discours actuel sur la cohésion territoriale est fortement influencé par l'idée que les zones urbaines sont le principal moteur de la croissance européenne. La polycentricité a été reconnue comme l'orientation conceptuelle de la planification spatiale. Mais l'analyse de ce concept uniquement sur une base géographique large néglige les contributions et les besoins d'intégration des petites villes et des zones rurales. Cela implique que pratiquement aucun compte n'est tenu du potentiel économique et social d'une grande partie de l'Europe.

Le degré des disparités régionales n'a pas véritablement régressé lors des dernières décennies, alors que la politique régionale a été renforcée en Europe, même si les Fonds structurels et le Fond de cohésion ont été orientés vers les régions et les pays aux performances économiques les plus faibles. Alors que les centres de ces zones défavorisées ont obtenu de nombreux

avantages et ont pu réduire l'écart entre leur P.I.B. par habitant et la moyenne européenne, les différences de performances économiques au sein des pays demeurent. Des actions permanentes et des stratégies renouvelées de politique régionale sont donc souhaitables. Le cadre européen pour la période de programmation actuelle offre certaines opportunités de réponse aux situations et aux besoins particuliers de chaque pays. Les stratégies nationales de développement spatial, qui doivent être établies pour la préparation des programmes des Fonds structurels, requièrent que les divergences géographiques soient abordées et que les stratégies spatiales de chaque pays soient exposées.

Malgré l'intérêt pour la mise en œuvre des stratégies au niveau local, il est important de porter l'analyse à des niveaux supérieurs, y compris européen, pour établir si les politiques répondent suffisamment à la spécificité des zones géographiques. Les zones de montagne constituent un exemple évident de zone spécifique, premièrement parce qu'elles sont facilement perçues comme telles par tous les Européens de par leur topographie particulière, et deuxièmement, parce qu'elles chevauchent largement des zones périphériques. Ainsi, les zones de montagne représentent des territoires géographiques particuliers, dont les caractéristiques géographiques doivent être prises en compte car elles affectent considérablement les fonctions et la structure spécifiques de l'économie régionale.

Le but de ce rapport est de démontrer que des régions comme les territoires de montagne ont une importance particulière dans le débat

relatif à la cohésion territoriale en Europe. Si nous ne parvenons pas à intégrer ces régions éloignées, la cohésion elle-même est menacée, et pourra facilement se réduire à un simple terme académique soumis à la compétitivité et aux processus de polycentricité limités aux grandes villes et aux grandes agglomérations. Mais dans son sens premier, la cohésion territoriale va bien au-delà de ça. Les zones de montagne, comme les îles et les zones côtières, les zones périphériques et les zones faiblement peuplées, ont leur place dans le développement spatial de l'Europe, comme toutes les zones rurales et urbaines. Ce principe est souvent reconnu dans les rapports officiels, mais le débat a souvent tendance à pencher en faveur des zones urbaines. Par exemple, le récent rapport du Parlement européen (2007) (rapport Kallenbach) soutient largement le besoin de la politique urbaine de traiter des aspects de la cohésion, mais ne se réfère à la pertinence des relations ville-campagne qu'en fin de document. Il semble donc nécessaire d'avoir un point de vue plus équilibré qui reflète les contributions de ces zones "négligées" dans une plus large mesure.

Les documents récents sur la dimension spatiale de la politique européenne, l'Agenda territorial (EC 2007a) et le Rapport sur l'état et les perspectives du développement territorial au sein de l'Union européenne (EC 2007b), soulignent le besoin d'une évaluation intégrée des impacts spatiaux. Le Livre vert envisagé sur la cohésion territoriale, qui doit être

préparé par la Commission européenne en septembre 2008, offre une opportunité de discussion sur la dimension spatiale des politiques. Il fournit une raison supplémentaire pour la prise en compte de l'évaluation des impacts spatiaux et pour une vue exhaustive de la dynamique spatiale au niveau européen.

Ce document entend soutenir la notion de cohésion territoriale dans le Livre vert à venir en soulignant les différences significatives des régions européennes. Les zones à particularités géographiques comme les zones de montagne peuvent démontrer que la cohésion territoriale est un concept politique intelligent pour réaliser un développement spatial équilibré. Dans cette optique, la cohésion territoriale doit se concentrer sur l'assistance ciblée aux zones les plus défavorisées, en soulignant ainsi les stratégies et les politiques requises pour répondre à leurs besoins et à leurs possibilités. L'analyse suivante résume les études de recherche, les politiques et les analyses sur la montagne qui fournissent les sources fondamentales à l'évaluation comparative des régions européennes et le point de départ de l'évaluation des politiques. Ce travail se concentre non pas sur les inconvénients des régions de montagne, mais s'inscrit au contraire dans une approche selon laquelle la politique n'est pas un « système de compensation », mais la construction d'opportunités d'utilisation du potentiel et des atouts spécifiques d'un endroit particulier.

1. Le concept de cohésion territoriale

Avec l'augmentation des Fonds structurels dans la politique européenne depuis la réforme de la fin des années 1980, les questions

spatiales et la politique régionale ont été placées au cœur du débat. Cependant, il a fallu beaucoup de temps pour que la théorie

scientifique et l'acceptation politique soient assez fortes pour que les principaux documents européens adoptent ces changements de priorité. La « Perspective sur le développement spatial européen » (ESDP, EC 1999) peut être vue comme la principale étape de ce processus. Depuis lors, un grand nombre de métamorphoses se sont produites jusqu'à "la politique expérimentale de réalisation de la cohésion territoriale" (Faludi 2007). L'adoption de l'Agenda territorial et la décision de préparer le Livre vert sur la cohésion territoriale sont les signes que ces notions sont enfin devenues une question européenne à part entière.

Une série de documents importants avait contribué avant cela à atteindre un tel niveau de reconnaissance. Les études sur la politique régionale avaient sans cesse fait référence à ce processus de rédaction et de négociation durant la dernière décennie. Ce processus a mis en évidence le besoin d'activités comparatives européennes et d'amélioration des outils analytiques pour établir une évaluation intégrée des impacts de la politique européenne en matière de politique régionale et de cohésion. A en juger par le débat scientifique en cours actuellement, ces facteurs ont été pris en compte. Une revue des documents les plus importants sur la cohésion territoriale inclut nécessairement la littérature suivante.

Les Rapports de la Commission européenne sur la Cohésion économique et sociale

Jusqu'à présent, quatre "Rapports européens sur la cohésion" ont été publiés. Dès le premier rapport (EC 1996), l'approche méthodologique de la cohésion économique et sociale est établie (selon l'Article 130a du Traité sur l'Union européenne) en termes de développement harmonieux, reconnaissant explicitement que des disparités sérieuses sont intolérables au sein d'une communauté. Alors que le second rapport (EC 2001) étudie les changements à apporter à la politique régionale et de cohésion en conséquence de l'élargissement prévu de l'Union, le troisième rapport (EC 2004a) fait état des grandes disparités qui persistent entre les pays et les régions.

Ce document s'intitule "Un nouveau partenariat pour la cohésion: convergence, compétitivité et coopération", et consacre un chapitre entier à la cohésion territoriale. Ce concept est présenté comme allant au-delà de la notion de cohésion économique et sociale :

il s'y ajoute et la renforce. En termes de politiques, l'objectif est de s'engager vers "un développement plus équilibré en réduisant les disparités existantes, en évitant les déséquilibres territoriaux et en ayant une politique sectorielle dont l'impact spatial et régional sera plus cohérent" (Farrugia et Gallina 2008, p. 16). Les tendances de libéralisation des marchés du transport, des télécommunications et de l'énergie ont fait naître des craintes parmi certains groupes sociaux et certaines régions. Il est donc d'une importance cruciale, en termes de cohésion, d'établir des règles pour s'assurer que chacun "peut bénéficier de services d'intérêt général."

Le quatrième rapport (EC 2007c) est le premier document complet à fournir un résumé de la situation économique, sociale et territoriale de l'Union élargie, soit 27 Etats membres et 268 régions. Les résultats présentés y sont assez confus. Il semble difficile de trouver les preuves statistiques de

chaque processus de convergence ou de concentration. En fait, les deux formules peuvent être distinguées. Le développement spatial des régions européennes ne peut pas se réduire à une formule unique de développement. S'il existe des programmes et des régions où la convergence régionale et la réduction des écarts en matière d'emploi sont apparues, le rapport établit aussi qu'au sein des Etats membres, l'activité économique a

surtout convergé vers les régions des capitales. Sur le long terme, ces concentrations de population et d'activité économique peuvent conduire à des externalités négatives : augmentation du coût de l'habitat, pénuries d'espaces d'affaires, congestion et pollution, qui affecteront négativement l'image et la compétitivité de ces zones.

Rapports européens sur la planification spatiale

Dans la deuxième moitié des années 1990, les Etats membres et la Commission européenne ont engagé un processus de discussion intensive sur la question de la planification spatiale européenne. Le document définitivement adopté, la Perspective sur le développement spatial européen (ESDP, EC 1999), a établi le cadre de travail pour un développement équilibré et durable du territoire de l'UE. Il se concentre sur trois buts fondamentaux:

- (1) la cohésion économique et sociale
- (2) la conservation et la gestion des ressources naturelles et du patrimoine culturel, et
- (3) une compétitivité plus équilibrée sur le territoire européen.

Ce document souligne aussi l'importance d'une analyse des politiques européennes qui ont des impacts spatiaux. Une telle analyse s'est avérée particulièrement stimulante pour les études régionales et les évaluations des politiques dans les années suivantes. Mais la plus importante contribution du document a été l'orientation spatiale des politiques qu'il a adoptée, qui est présentée comme suit :

- le développement d'un système urbain polycentrique et équilibré renforçant le partenariat entre zones urbaines et rurales;
- la promotion des concepts de transport et de communication intégrés soutenant le développement polycentrique du territoire de l'UE;
- Le développement et la conservation du patrimoine naturel et culturel par une gestion avisée.

L'ESDP a été très remarquée pour le concept de polycentrisme, qui a lancé un riche débat. Cependant, à ce moment-là, la pertinence de ce terme pour le développement régional a été interprétée de façon ambiguë, et ses liens avec la mise en œuvre opérationnelle demeuraient assez vagues. Ainsi, les objectifs de la cohésion n'étaient pas entièrement reconnus et les commentateurs avancent que "l'UE a oscillé entre un modèle néo-libéral et un modèle d'économie solidaire" (Farrugia et Gallina 2008, p. 21) pendant cette période.

Avec l'adoption de l'"Agenda territorial" (EC 2007a) et du document "L'Etat territorial et les perspectives de l'Union européenne" (EC 2007b), un nouveau genre de documents sur la planification spatiale a été réalisé. Etablis

selon les mêmes buts que l'ESDP, les Principes directeurs du CEMAT pour un développement spatial durable sur le continent européen (CEMAT 2000), ainsi qu'un nombre de documents d'étape sur le processus de discussion, ont posé un nouveau cadre pour le développement spatial de l'UE. Le processus de préparation et de production du Livre vert sur la cohésion territoriale a été enrichi par des motions du Parlement européen (2005 et 2008). Le Livre vert entend promouvoir un développement territorial polycentrique de l'UE, avec pour objectif un meilleur usage des ressources des régions européennes, pour

protéger les conditions et la qualité de vie en tenant compte des potentiels régionaux et locaux comme atouts spécifiques, dans les zones centrales et périphériques européennes. Le document de base est très clair pour caractériser la diversité européenne des régions, perçue comme un atout et un défi. Néanmoins, il est important de souligner que des caractéristiques géographiques particulières offrent des possibilités et des opportunités de développement. Ainsi se dessinent des perspectives intéressantes pour les zones périphériques, dont les régions de montagne.

2. Les défis et les opportunités des zones de montagne

Sensibilisation à la question de la montagne

Occupant un cinquième de la surface de la planète, les montagnes sont le support direct de la vie d'un dixième de l'humanité. De plus, elles procurent des biens et des services à plus de la moitié de la population du monde. Dans l'espace européen, la proportion de personnes vivant dans un environnement de montagne est même plus large: ici les montagnes occupent environ 40% de l'espace total pour près de 20% de la population européenne. La diversité des chaînes de montagnes en Europe et les différences importantes de climat, écologique et économiques sont des éléments frappants (Nordregio 2004).

Les régions de montagne sont capitales dans l'Union européenne en termes de couverture des terres, d'activités de la population et d'activités économiques, surtout l'agriculture, la foresterie et le tourisme. Ainsi, il est admis qu'environ 20 % de la surface agricole utile en Europe est définie comme zone de montagne, et 27 % de toutes les fermes se trouvent en



Graph 1: Montagnes d'Europe / Source: Nordregio 2004, p.

montagne. Pour cinq des pays membres – Grèce, Autriche, Italie, Espagne et Portugal – les zones de montagne représentent plus de

50 % du territoire. En conséquence, les paysages européens de montagne peuvent être considérés comme le type principal de paysages culturels, reflétant les interactions à long terme des êtres humains et des systèmes biophysiques.

Depuis plus d'une décennie, la reconnaissance des biens et des services en provenance des zones de montagne a considérablement augmenté. Les délibérations de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (UNCED) à Rio de Janeiro en 1992 peuvent être vues comme le point de départ de la sensibilisation et de l'engagement d'une action concrète pour réaliser un développement durable en montagne, avec le chapitre 13 "La Gestion des écosystèmes fragiles – Le Développement durable en montagne " dans l'Agenda 21. Depuis lors, diverses activités dynamiques en relation avec les questions de la montagne ont été engagées. Avec l'Année internationale des montagnes (AIM) des Nations Unies en 2002, la sensibilisation internationale pour les écosystèmes de montagne et leurs inter-relations avec le développement des basses terres sont devenues une priorité. Grâce à l'élan donné par l'AIM, un Partenariat international pour le développement durable de montagne a été instauré lors du Sommet mondial pour le développement durable à Johannesburg, avec l'insertion d'un paragraphe distinct sur le développement de la montagne dans le document final (www.johannesburgsummit.org, United Nations 2002, para 42), réaffirmant l'engagement pour ces espaces. Ces documents respectifs reflètent la demande sociale croissante et un basculement vers des stratégies plus durables de développement régional, abordant les inter-relations avec d'autres régions et la dépendance des

dynamiques spatiales dans une perspective spatiale intégrée.

Le Partenariat de la montagne se consacre à l'approfondissement de l'analyse comparée des problèmes de la montagne et à la préparation de recommandations politiques. L'une des activités spécifiques en cours résultant de ces travaux est l'initiative "Agriculture durable et développement rural en montagne" (ADRD-M), soutenue par la FAO et un grand nombre d'acteurs dans les régions de montagne (FAO 2007). Il est maintenant admis qu'une amélioration urgente de la politique et des actions d'ADRD-M est nécessaire pour faire face aux défis de l'agriculture et du développement rural en régions de montagne, où persiste un niveau élevé de malnutrition et de disette. Il faut aussi répondre au défi de la protection de l'environnement pour les générations présentes et futures, en tenant compte des facteurs importants. Bien que les problèmes en zones de montagne ne soient pas aussi aigus dans l'espace européen que sur d'autres continents (Panos 2002), de nombreuses régions ont tendance se marginaliser. Cela menace l'économie régionale générale et les conditions de vie de la population de ces territoires.

Les régions de montagne sont à la fois un écosystème fragile et une source importante d'eau, d'énergie, et de diversité biologique. Elles sont le berceau de ressources clés telles que les minéraux, les forêts, et les produits agricoles, et offrent un espace de paysages pour le tourisme et les loisirs. En tant qu'écosystèmes majeurs représentant l'écologie complexe et interdépendante de notre planète, les environnements de montagne sont fondamentaux à la survie de l'écosystème mondial. Les écosystèmes de montagne sont cependant très influencés par les changements locaux et mondiaux.

L'accélération de la globalisation, l'urbanisation et le tourisme de masse menacent les communautés de montagne et les ressources dont elles dépendent. Etant donné les grandes fluctuations climatiques, les systèmes biophysiques et le développement économique des montagnes du monde, les caractéristiques et les défis des différentes régions sont très variés. On constate une pauvreté généralisée des habitants des montagnes et la perte des savoirs indigènes dans les pays les moins développés. La plupart des zones de montagne doivent affronter la marginalisation, un déclin économique et une dégradation de l'environnement croissants. De telles tendances sont aussi vraies dans certaines zones européennes de montagne. Aussi, une gestion correcte des ressources de montagne et le développement socio-économique de ces populations méritent notre attention et notre mobilisation immédiate.

L'évolution des paysages culturels de ces territoires, qui se développent et changent avec le temps, résulte de l'interaction de facteurs socio-économiques, culturels et naturels, et doit donc être perçue comme un processus continu. Parce que les changements sont souvent irréversibles, chaque évolution et chaque intervention doivent être considérées avec attention. Dans l'ensemble, de nombreux espaces montagneux sont depuis longtemps beaucoup plus que de simples zones agricoles. Ils constituent plutôt un lieu de vie et de travail pleinement intégré, dont les caractéristiques géographiques n'entraînent pas forcément de séparation au sens économique et structurel du terme. En particulier dans les régions les plus intégrées, ces caractéristiques s'expriment dans un espace limité à l'habitation et à l'industrie, avec des handicaps imposés à l'agriculture et à la foresterie, dans une infrastructure coûteuse et un paysage très délicat. Cependant, les

divers espaces de montagne présentent de grandes différences de structure et de développement. Les politiques de sauvegarde des réalisations environnementales et culturelles, comme le développement rural durable, ne peuvent être efficaces que sur le long terme, en liant les politiques sectorielles à incidence spatiale aux stratégies de développement régional intégré (Dax et Hovorka 2004).

Les problèmes particuliers des montagnes ont été davantage soulevés lors des récents débats politiques et sont abordés dans les stratégies spatiales européennes. A la suite de l'ESDP, le second et le troisième Rapport de cohésion ont traité la question. Néanmoins, la situation et la compréhension des problèmes rencontrés sont très diverses et limitées par le manque d'informations comparables. Un certain nombre de projets de recherche tente d'améliorer l'étendue des connaissances, surtout à travers des programmes de recherche interdisciplinaires. On remarque une sensibilisation croissante sur ce sujet, mais les leçons tirées des projets et des activités doivent prendre en compte la grande diversité des écosystèmes de montagne. Les stratégies adaptées demandent un engagement à long terme pour développer des programmes efficaces. Il est devenu clair qu'un certain nombre de politiques européennes (et nationales) sont pertinentes pour les montagnes (voir ci-dessous), et que les politiques spatiales s'engagent sur les questions de l'intégration de la montagne à divers degrés.

Le besoin général de reconnaître les montagnes comme une zone distincte et de faire évoluer les critères d'utilisation durable de la terre est largement accepté. Etant donné la considérable variabilité des contextes locaux naturels et socio-économiques, les approches

locales sont très importantes pour le développement de stratégies territoriales

adaptées.

Réseaux internationaux

Depuis le Sommet de la Terre de Rio en 1992, le développement de la montagne a fait l'objet d'un intérêt croissant, et les réseaux sur les enjeux de la montagne se sont beaucoup étendus. Plusieurs activités engagées sont le signe d'une préoccupation grandissante en la matière et montrent qu'une telle coordination internationale est une base nécessaire pour des activités de recherche renforcées. La section suivante fait état du rôle de certaines institutions influentes du point de vue européen et donne des exemples d'activités de recherche européennes et transnationales sur la question des montagnes. Son but est de souligner l'intérêt de prendre en compte le rôle des régions de montagne dans le développement spatial européen, intérêt qui s'exprime par les conclusions de recherches de plus en plus nombreuses et extrêmement détaillées sur un nombre croissant de chaînes de montagne. Au niveau national, en particulier, de nombreuses initiatives de coordination ont été prises récemment. Il est important de reconnaître le travail institutionnel comme une mosaïque d'activités interconnectées qui s'inspirent de l'échange de points de vue variés.

Au niveau mondial, le *Forum de la Montagne* a mis en place un réseau impressionnant (en fait un réseau de réseaux). Créé en 1995 comme réseau de réseaux décentralisé pour apporter un soutien, des renseignements et des conseils aux peuples de la montagne, le principe de base du *Forum* est que ses membres se soutiennent mutuellement et partagent des informations. Quelques organisations agissent comme des centres de coordination dans chaque région pour fournir des services de communication. Les services d'information

électronique du *Forum de la Montagne* comprennent des listes email de discussions mondiales, régionales et thématiques, des conférences électroniques, un calendrier d'évènements, et proposent une bibliothèque en-ligne qui s'élargit rapidement, qui est une base utile d'évaluation des questions mondiales sur la montagne (www.mtnforum.org et <http://mtnforum.org/europe>). Lors des activités de l'Année Internationale de la Montagne, en 2002, le *Partenariat international de la Montagne* a été institué. Il est coordonné et dirigé par la FAO. Cette organisation de l'ONU se focalise aussi sur l'agriculture et le développement rural durables des régions de montagne grâce à un programme spécifique (SARD-M; www.fao.org/sard/en/sardm).

L'association européenne des régions de montagne *Euromontana* a été créée à la suite d'un atelier de la FAO sur l'agriculture de montagne en 1953. Elle a agi pendant des décennies comme un groupe de travail de la confédération européenne de l'Agriculture (CEA). Depuis 1996, elle a acquis une personnalité légale pour faciliter la poursuite de son action, avec 14 pays européens membres fondateurs. Elle réunit des organisations régionales et nationales des peuples de la montagne: organisations socioprofessionnelles, en particulier dans le domaine de l'agriculture, centres de développement rural, associations, collectivités territoriales, instituts de recherche, etc. *Euromontana* regroupe des organisations de l'Europe de l'Ouest et des pays d'Europe centrale et de l'Est pour développer une

coopération internationale et s'intéresse particulièrement à la situation des nouveaux Etats membres. Avec des séminaires thématiques sur la qualité et le développement rural en régions de montagne, les Assises européennes de la Montagne et la préparation de la Charte européenne des produits alimentaires de qualité de la montagne (2006), la perspective d'exploiter au maximum le potentiel des régions de montagne a pris de l'ampleur dans le débat européen (www.euromontana.org).

Le première série de réglementations transnationales pour une chaîne entière de montagnes a été apportée par la *Convention alpine* (Convention pour la Protection des Alpes), signée en 1991. Les signataires en sont l'Allemagne, la France, l'Italie, le Liechtenstein, Monaco, l'Autriche, la Slovénie, la Suisse et l'Union européenne. Bien que le processus ait été d'approbation des documents par l'ensemble des partenaires ait été long, la Convention agit comme une plate-forme d'échanges et une source d'inspiration pour une politique transnationale relative à l'économie et l'écologie. Le but de la Convention est la mise en œuvre d'une politique étendue pour la protection et le développement durable des Alpes. Des documents précis sont établis sur la mise en œuvre de la planification de l'utilisation des terres, les forêts de montagne, la protection de la nature et du paysage, les activités de tourisme et de détente, la protection du sol, l'énergie, les transports, et l'agriculture, et servent à construire une vision commune de ces questions. Ainsi, derrière le simple processus officiel, nombre d'institutions thématiques et à vocation informative ont évolué et ont fait des Alpes la chaîne de montagne sur laquelle il existe le plus de documentations et d'études dans le monde. Une autre institution importante est la

Commission internationale pour la protection des Alpes (CIPRA), dont la tâche est d'améliorer l'échange d'informations entre les différentes parties des Alpes et de valoriser les meilleures pratiques de développement (www.cipra.org). Avec son programme de recherche sur l'"Avenir des Alpes", elle a réalisé un grand pas vers davantage d'échanges et de nouvelles perspectives pour le développement spatial des Alpes.

La collaboration dans l'espace alpin est soutenue par des congrès scientifiques, par exemple le *Forum alpin*, qui se tient tous les deux ans (depuis 1994), et qui s'est orienté vers une coopération mondiale pour la recherche sur la montagne il y a plusieurs années. Une attention particulièrement ciblée pourrait être portée sur certains sujets par les *Programmes Interreg de l'Espace alpin* (IIIB et à présent IVC). Les priorités des projets de coopération du programme ont conduit à un memorandum sur les discussions au sein des régions alpines.

Des approches semblables à celle de la Convention alpine ont été menées par les autres massifs montagneux d'Europe. L'Initiative de l'écorégion des Carpates a réuni des personnes soucieuses de préserver le développement durable dans cette zone. La *Convention des Carpates* a finalement été signée en 2006. Par cette initiative, la conservation et le développement d'une des plus grandes contrées naturelles de l'Europe s'accordent avec des actions de soutien de l'économie et de la culture locales (www.carpathians.org).

D'autres documents importants pour les chaînes de montagnes sont la *Charte pour la protection des Pyrénées* (www.mtnforum.org/ressources/library/ciapp9_5.htm), la charte pour les Apennins, les études nationales d'évaluation et de suivi des zones

de montagne (ex. la France et l'Italie) et des travaux pour utiliser ces documents exemplaires dans le but de constituer des

nouveaux documents de coopération, comme l'Initiative de la Convention des Balkans.

Les sujets phares de la recherche sur la montagne

Alors que de nombreux rapports et analyses sont disponibles sur le développement dans les Alpes (ex. Tappeiner et al, 2003; Bätzing 2002; Pfefferkorn et Musović 2003) une étude exhaustive de toutes les chaînes européennes de montagnes a seulement été menée récemment (Nordregio, 2004). Elle présente des informations sur un large ensemble d'indicateurs topographiques et socio-économiques, et permet de retrouver des modifications à une échelle importante, en général la municipalité. Les analyses regroupent des informations détaillées sur les options de démarcation des zones de montagne, et les questions abordées sont notamment l'utilisation des terres, les modèles et les tendances démographiques, la caractérisation économique, l'importance

particulière de l'accès, l'infrastructure et les services en montagne.

Une enquête sur l'inscription des questions de développement de la montagne dans les Programmes-cadres européens de Recherche, ainsi que d'autres études, ont résumé l'état des activités de recherche et souligné l'élan acquis par la nouvelle priorité du "Changement mondial et des écosystèmes" et le début d'intégration des questions de développement régional. Une liste d'exemples reprend certaines des activités de recherche importantes commandées par la Commission européenne ou par d'autres organisations internationales : elle comprend des projets de l'UE, une gamme étendue de projets de coopération trans-frontaliers centrés sur les questions de planification spatiales, et des projets d'organisations internationales.

- Utilisation durable des terres agricoles dans les régions de montagne des Alpes (SAGRI-ALP, 1998-2000)
- Une analyse comparée des instruments de l'Union européenne et de la Suisse en termes de leur influence sur l'agriculture durable de l'arc alpin (SUSTALP)
- L'intégration des préoccupations environnementales dans l'agriculture de montagne (coordonnée par Euromontana, 1996-1998)
- Développement régional et changements de paysages culturels: l'exemple des Alpes (REGALP, 2001-2004)
- La mise en œuvre de l'agriculture et du développement rural durables dans les montagnes alpines (IMALP; 2003-2006)
- Des outils d'évaluation de l'investissement en zones de montagne méditerranéennes - un cadre intégré pour un développement durable (MEDMONT, 2001-2004); et le réseau du MEDEF (1990-1995).
- La diversification et la réorganisation des activités d'élevage d'animaux en zones défavorisées (DIVOR-DEF, 1997-2000), les méthodologies-développement de l'agriculture durable et la définition des critères d'intervention en zones de montagne (PENEDA, Portugal)
- L'esprit d'entreprise dans les zones de montagne de l'Europe du Sud (EMASE, 1999-2001)
- Le paysage culturel dans les zones de montagne d'Autriche - Politiques pour l'environnement et le développement rural. Un rapport pour l'OCDE - Groupe du Conseil du développement rural (1998)
- Une étude de cas de la zone de montagne grecque de Tzoumerka par le Groupe de l'OCDE du Conseil du développement rural (2000)

- Biodiversité, paysages et services d'écosystème de l'agriculture et de la foresterie dans la région des Alpes autrichiennes - Une approche de l'évaluation économique, rapport national pour l'OCDE - Groupe de travail sur les aspects économiques de la biodiversité (2001)
- Evaluation des politiques de la montagne sur trois décennies en France (Bazin 1999)
- Changement mondial des régions de montagne (MRI), ETH Zürich, CH
- Périphéralité spatiale, innovation et économie rurale (AsPIRE, 2002-2004)
- Avenir dans les Alpes, coordonné par la CIPRA (2005-2008)
- Développement économique, social et écologique d'une région de montagne (Projet des Carpates), ISF Munich (2005-2008) <http://www.carpathianproject.eu/>
- Développement territorial durable de l'espace alpin: Vers une coopération transnationale à long terme. Etude prospective de l'espace alpin (2004-2005) (Bausch et al. 2005).
- Ainsi que des programmes nationaux spécifiques de recherche sur les questions de développement de la montagne. Ils comprennent le programme suisse "Paysages et habitats des Alpes" (NRP 48), le programme de recherche autrichien sur les paysages culturels, le programme d'économie rurale et d'utilisation des terres du Royaume-Uni, et diverses autres initiatives nationales de recherche.

De plus, un certain nombre de projets ciblés sur la montagne ont été effectués sous l'égide de différents programmes Interreg. Avec l'émergence des questions de développement de la montagne dans l'agenda politique, le besoin d'un soutien institutionnel adéquat et d'infrastructures de recherche est devenu évident. Dans de nombreuses régions, on constate le manque d'une base solide de recherche et d'instituts. D'autres disciplines de recherche ont mis à jour les impacts des changements climatiques et des systèmes écologiques de montagne et de société. La grande variété des aspects et des dimensions concernés appelle à une approche de recherche plus intégrée et ciblée. Seuls quelques pays ou régions ont développé des activités importantes de recherche qui abordent directement le développement de la montagne. Cependant, ces dernières années, un débat international enthousiaste et une relation étroite avec les activités de développement régional ont conduit à la fondation de centres de recherche dans plusieurs pays, principalement fondés sur le concept de recherche intégrée. Toutefois, la plupart des centres de recherche ont une

orientation nationale, et une plus grande coordination internationale reste donc nécessaire.

L'état actuel des connaissances sur la recherche relative à la gestion et l'utilisation durable des zones de montagne, résumée dans l'Agenda Abisko (Académie royale suédoise des Sciences 2002), fournit une compréhension mondiale des priorités de recherche, des approches et des besoins du développement en montagne. L'Agenda Abisko dévoile aussi le besoin de programmes de travail inter et transdisciplinaires, et une continuité de l'engagement de la recherche s'étendant bien au-delà des cycles de 3 à 5 ans des programmes traditionnels. Une coopération et une collaboration internationale plus étroites sont indispensables pour faire face à l'augmentation des problèmes environnementaux, économiques et sociaux des régions de montagne, qui affectent aussi les basses terres.

Malgré la rareté des études comparatives européennes sur les impacts spatiaux dans les zones de montagne, nous devons reconnaître

que le programme ESPON a développé des outils d'évaluation de l'impact spatial très intéressants pour les zones montagneuses et périphériques. Le chapitre 4 reprend certaines études d'ESPON pour souligner l'état de la discussion actuelle sur l'analyse de diverses

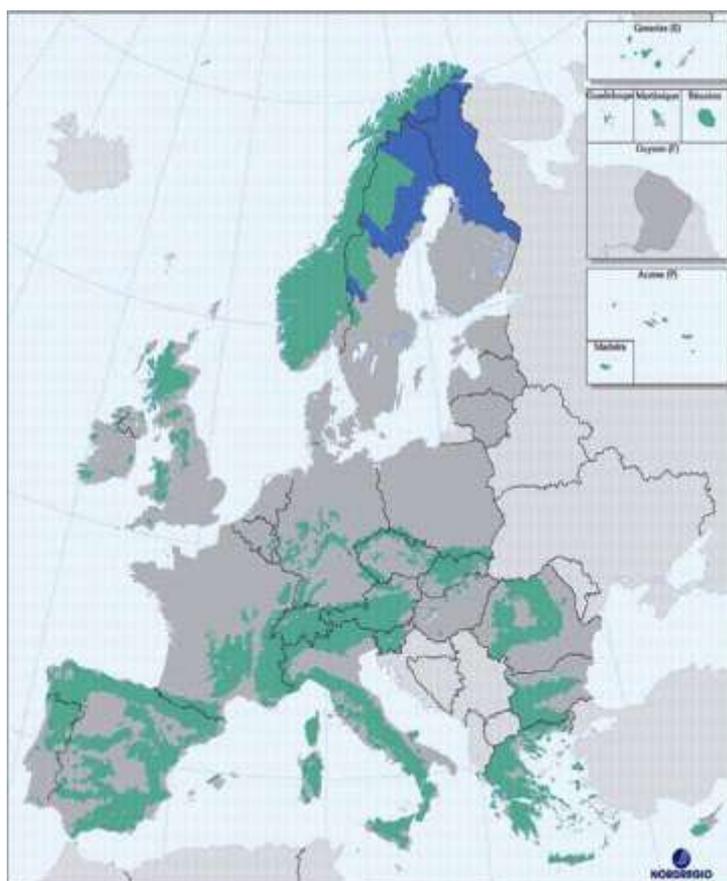
politiques. A cause de la trop petite échelle adoptée pour la délimitation des zones de montagne, la plupart des résultats ne peuvent pas leur être directement appliqués, mais ces résultats constituent des données significatives de classification géographique.

Délimitation

Les zones de montagne sont économiquement handicapées, de par leurs situations topographiques et leurs conditions climatiques. Toute délimitation cherchant à définir et à catégoriser les zones et les régions de montagne doit tenir compte de l'interconnexion des deux aspects (topographie et climat). Différentes définitions nationales sont de fait disponibles ainsi que des méthodes plus largement européennes qui sont surtout développées pour la politique agricole ou pour d'autres approches sectorielles, lesquelles s'intéressent aussi parfois au développement de la politique régionale.

Source: Nordregio 2004, p.26

Cependant, une approche permettant des comparaisons à l'échelle européenne manquait. Aussi, le Projet lancé par la Commission (Nordregio 2004) appelait à une proposition de démarcation des montagnes et à une investigation de la disponibilité des sources de données à une échelle plus précise. La méthode choisie pour identifier les régions de montagne était d'affiner l'approche mondiale, développée par le PNUE-Centre de Contrôle de Conservation du Monde, en utilisant un « modèle d'élévation digital » qui enregistre l'élévation de chaque kilomètre-carré de la surface de la Terre ([graphe 1](#)). Des critères supplémentaires ont été



Delimitation of mountain municipalities in Europe

- Municipalities defined as mountainous according to topographic criteria
- Municipalities defined as mountainous according to climatic criteria
- Study area
- Other countries

Source: Eurostat/GSD

Scale: 1:1000000

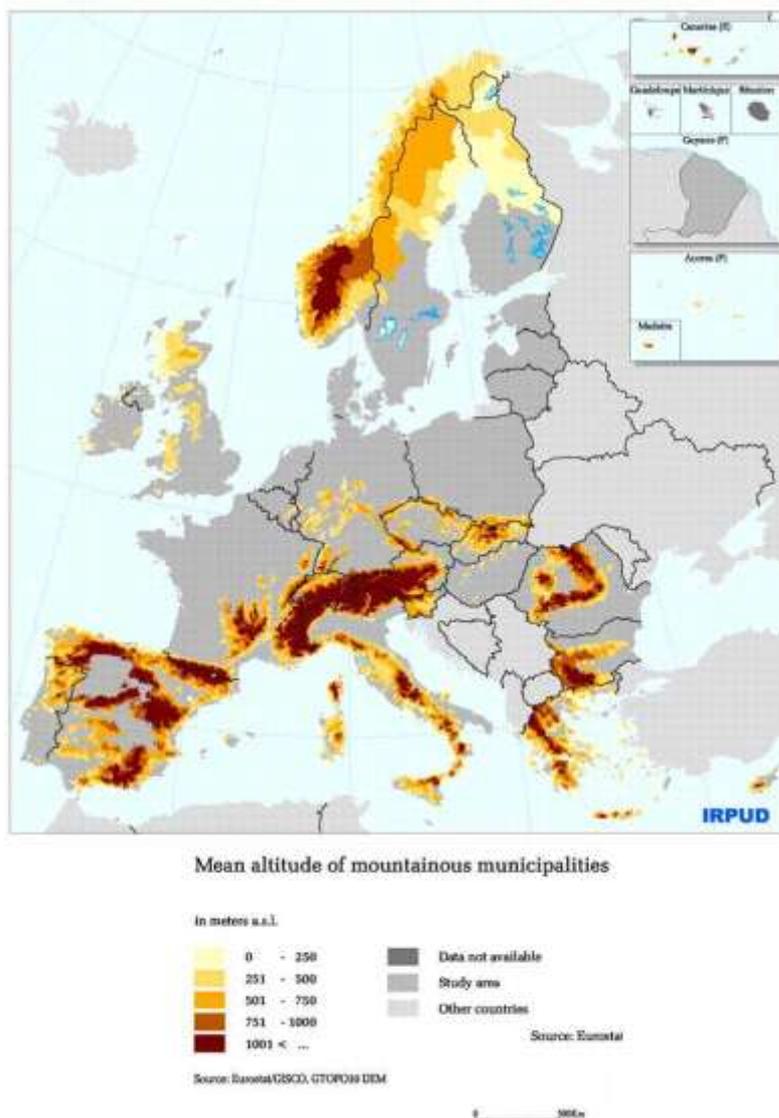
Administrative boundaries, EuroGeographics, 2001; Eurostat, 2003

Other: Data: United Nations/WHO, November 2002

Grphe 2: Délimitation des municipalités de montagne en Europe /

utilisés pour adapter le modèle aux spécificités européennes et aboutir à une délimitation applicable aux frontières administratives.

L'objectif principal était de parvenir à une classification des municipalités de montagne, c'est-à-dire à une répartition des unités administratives locales en zones de montagne ou non. Cette simple catégorisation devait permettre la construction d'une base pour des analyses futures et servir de référence pour les études mesurant les enjeux du développement en montagne ([graphe 2](#) et [graphe 3](#)). Bien sûr, cela signifiait aussi que des règles communes pour réaliser cet objectif devaient être appliquées à travers l'Europe, ce qui, dans certaines circonstances, était difficile compte tenu des spécificités locales et régionales. La méthode de délimitation utilise le gradient des pentes en entrée d'un algorithme pour prendre en compte la structure du relief. Les études précédentes du PNUE-CCCM ont démontré que des délimitations satisfaisantes peuvent être atteintes en utilisant des données avec une résolution d'un km et en identifiant l'étendue des contraintes topographiques, qui sont les principaux obstacles aux activités humaines. De plus, les contraintes climatiques ont été considérées, dans les études du PNUE-CCCM, dans les situations où le contraste de température est semblable ou pire aux valeurs des endroits des montagnes les plus hautes des Alpes. Comme le but était de parvenir à des zones plus continues, les zones isolées de montagne de moins de 5 km² n'ont pas été prises en compte, mais des petites zones non-montagneuses dans certains massifs l'ont été.



Graphe 3: Altitude moyenne des municipalités de montagne / Source: Nordregio 2004, p.27

Le calcul de la portion de chaque municipalité individuelle qui tombe dans la définition de montagne a été pris comme critère d'affectation de la municipalité en zone de montagne ou non. Une municipalité devait avoir au moins 50% de sa zone dans la partie qualifiée de montagne pour être considérée comme montagneuse. L'évaluation des zones classées en zones de montagne (parce qu'elles font partie d'une municipalité classée montagne) alors qu'elles ne présentent pas les caractéristiques topographiques attendues montre qu'elles représentent environ 2.5% de la surface totale. A l'inverse, les zones ayant les caractéristiques topographiques mais

n'étant pas classées en zone de montagne car la municipalité à laquelle elles appartiennent ne franchit pas le seuil de 50% représentent 3.4% (Nordregio 2004, p.24). Cela signifie que seule une très faible proportion de la surface totale de montagne présente une ambiguïté concernant son affectation ou non en zone de montagne.

Cependant, cette question est beaucoup plus importante pour la population vivant sur place. Pour les pays de l'UE, une zone totale de 1.568.000 km² est allouée aux municipalités de montagne, soit 36% du territoire total de l'UE. Pour l'UE des 15, cette portion est un peu supérieure (40%). En ce qui concerne le territoire de l'Union européenne, environ 76 millions de personnes (plus de 20% de la population) vivent dans ces municipalités de montagne. La question de la délimitation est très discutée et doit tenir compte de la cible

distincte de son application. La divergence de la classification des zones défavorisées démontre les différences d'objectifs des deux définitions. Une autre classification nationale et les programmes régionaux de planification spatiale de toutes les chaînes de montagnes donnent (légèrement) des méthodes différentes et délimitent un autre périmètre. Les principaux problèmes qui apparaissent sont liés aux questions d'identité régionale qui surgissent si les frontières ne reflètent pas les attributions locales régionales. Cela est beaucoup plus vrai pour certains pays que pour d'autres. Néanmoins, une vue d'ensemble des montagnes européennes peut être obtenue d'une manière plus comparative en utilisant cet exercice de délimitation. En particulier, elle offre une base solide à la recherche d'autres données et à l'interprétation de développements spatiaux dans les zones de montagne d'Europe.

Table: Zones de montagne en Europe

pays	Surface totale (1.000 km ²)	Zone des municipalités de montagne (1.000 km ²)	Zone de montagne en % de la zone totale	Population de montagne en % de la population totale
Les 27 pays de l'étude	4.761	1.935	40,6	19,1
UE-15	3.319	1.323	39,9	17,8
Autriche	84	62	73,4	49,8
Belgique	31	1	4,2	0,8
Danemark	43	-	-	-
Finlande	327	166	50,8	12,0
France*	638	142	22,3	14,3
Allemagne	357	53	14,7	10,1
Grèce	132	103	77,9	49,6
Irlande	70	7	10,6	2,6
Italie	301	181	60,1	32,6
Luxembourg	3	0	4,4	1,5
Pays Bas	41	-	-	-
Portugal	92	36	39,1	26,5
Espagne	505	282	55,7	38,5
Suède	450	228	50,6	6,9
Royaume-Uni	245	63	25,5	4,3
Nouveau EM	1.077	241	22,4	17,6

Bulgarie	102	54	53,3	45,6
Chypre	9	4	47,6	14,3
République Tchèque	79	25	32,3	23,4
Estonie	45	0	0	-
Hongrie	92	4	4,7	6,9
Lituanie	65	-	-	-
Lettonie	65	-	-	-
Malte	0	-	-	-
Pologne	311	16	5,2	5,8
Roumanie	238	90	37,9	24,9
Slovaquie	49	30	62,0	48,6
Slovénie	20	16	78,0	64,9
Autres pays				
Norvège	324	296	91,3	63,4
Suisse	41	37	90,7	84,2

* comprenant les DOM

Source: Nordregio 2004, p.29f.

Forces et faiblesses des zones de montagne

La perspective des zones de montagne a beaucoup changé en fonction du mécanisme, mentionné ci-dessus, de reconnaissance des questions clés de ces zones. L'extension de réseaux internationaux, l'inscription à l'ordre du jour en tant que priorité nationale du développement durable de la montagne, les études abordant les questions de montagne ou analysant des aspects sectoriels du point de vue des zones de montagne, ont mené à plus de compréhension de leur situation et de leurs défis. Elles ne sont pas seulement classées comme zones à "problèmes" comme par le passé, mais leur potentiel est de plus en plus pris en compte en tant que facteur utile et important du développement.

Afin d'avoir une vue d'ensemble des thèmes principaux et des approches stratégiques pertinents pour les zones de montagne, les activités de développement régional débutent souvent par une analyse fondamentale des forces, des faiblesses, des opportunités et des menaces (analyse SWOT). Celle-ci s'est appliquée aux régions de montagne, afin d'établir une vue d'ensemble des différentes

perceptions de leur potentiel et de leurs situations divergentes. Il est important de mettre en œuvre ces analyses au niveau régional, afin que les thèmes divergents et communs, ainsi que les disparités régionales, apparaissent entre les différentes régions de montagne. Les analyses SWOT des Etats membres de l'UE montrent clairement la grande variété de perceptions (Nordregio 2004, p179f.). Nous devons tenir compte en effet de l'influence qu'exerce la situation politique et économique actuelle de ces régions et du degré d'intégration des pays analysés. Cependant, les traits communs de ces zones mettent en lumière les principaux thèmes pertinents pour les régions de montagne et les différences comparées avec les zones de basses terres. "Les régions de montagne sont inextricablement liées à une trame globale de marchés, d'institutions et de politiques, imbriqués dans une biosphère qui évolue vite. En d'autres mots, les environnements de montagne ... sont affectés par tous les processus écologiques et sociaux du changement mondial" (Price 2004, p.14). Cette vision est particulièrement pertinente

lorsqu'on a des objectifs de cohésion qui prennent en compte le développement intégré et le développement des régions. A cet égard, nous pouvons traiter les questions suivantes pour inclure un nombre d'éléments communs pour les régions de montagne :

a. sensibilité environnementale et ressources naturelles

L'attention est ici portée sur les régions de montagne comme "tours d'eau", sur la grande fréquence de risques naturels, et de plus en plus sur les impacts potentiels des changements climatiques. Les montagnes en Europe englobent de nombreuses régions avec de hauts niveaux et des types spécifiques de biodiversité, ainsi qu'avec de nombreuses ressources naturelles. Avec de larges zones de structures de peuplement épars et leur location périphérique, les régions de montagne bénéficient en général de bonnes conditions écologiques qui sont, cependant, menacées par les modalités de l'utilisation de la terre.

b. accès à l'infrastructure et à la communication

Ce sont des questions clés pour l'intégration des régions de montagne dans des économies plus larges. Le développement des montagnes a souvent été impulsé par les besoins des populations des basses terres. L'accessibilité est un défi pour les zones périphériques de montagne, à cause de leur topographie physique, de leurs situations climatiques extrêmes, des coûts de construction et d'entretien élevés, de leurs modèles de peuplement épars.

c. fourniture des services publics

Il existe de nombreuses causes pour les disparités qui existent entre montagnes et

basses terres, qui mènent à des conditions de vie différentes. Les conditions difficiles de l'accès aux services publics, en raison de la périphérialité et de l'isolement, de la distance de centres urbains et du peuplement épars, sont souvent aggravées par les tendances au dépeuplement.

d. Tendances démographiques

Dans de nombreuses régions, le développement démographique en montagne se caractérise par le dépeuplement et le vieillissement de la population. Bien qu'il s'agisse là d'une tendance générale des zones rurales, certaines régions de montagne sont particulièrement affectées. Cependant, dans certains pays, les régions de montagne montrent une augmentation du développement de la population. Ainsi, les tendances démographiques changent selon les contextes régionaux.

e. difficultés de production de l'utilisation de la terre

Les difficultés de production en agriculture et en foresterie ont été reconnues, dans le passé, comme les principaux désavantages des montagnes, alors que ces secteurs dominaient l'économie régionale auparavant. Avec la diminution du travail agricole et la plus grande diversité de l'économie régionale, ces difficultés portent moins à conséquence. Néanmoins, des mécanismes de compensation sont fondamentaux pour la préservation des fonctions les plus importantes de l'agriculture, surtout en matière d'environnement local.

f. forte dépendance vis-à-vis du développement touristique

Grâce à leur remarquable topographie et à leurs conditions environnementales, les régions de montagne sont des lieux

attirants. Les stratégies de préservation de l'environnement et des paysages, ainsi que du patrimoine culturel, sont à la base de l'importance touristique dans de nombreuses régions de montagne. La dépendance envers le secteur touristique s'est accrue de façon continue depuis plus d'un siècle, et peut à terme provoquer des conflits, le poids du tourisme mettant en danger le développement équilibré des zones de montagne.

g. le rôle de la culture, de l'éducation et de la science

La plupart des cultures de montagne ont de longues traditions, et sont profondément enracinées dans leurs berceaux. Le besoin d'adaptation aux changements sociaux et au développement technologique se fait pressant. L'éducation et la science peuvent être des apports décisifs au développement régional. Cela doit être fait au moyen d'approches interdisciplinaires et transdisciplinaires pour prendre en compte les besoins actuels de la société.

h. la production de qualité liée aux conditions topographiques particulières

Malgré le déclin de l'agriculture, il existe un potentiel de gestion innovante de l'utilisation de la terre et de la diversification des zones de montagne. Les nouvelles approches comprennent en particulier le développement de l'alimentation de qualité ou la certification de la production régionale sur la base de méthodes de production respectueuses de l'environnement.

Tous ces domaines ont une dimension régionale distinctive et sont évalués de ce point de vue. La brève évaluation de SARD-M

était très claire dans sa volonté de réaliser une analyse des forces et des faiblesses des différentes régions (FAO 2007). Celle-ci nécessite la synthèse d'études précises des chaînes de montagne et implique l'évaluation comparative des principaux points communs entre les régions de montagne, selon les politiques, les institutions et les stratégies de développement durable. Elle souligne surtout les constatations suivantes, représentatives de ces régions:

- **Manque de stratégies de développement durable dans les régions de montagne**
- **Peu de considération des spécificités des montagnes dans la politique du SARD, en partie due à une faible sensibilisation de l'importance des montagnes**
- **Des politiques de soutien de la production de la valeur ajoutée et des services en montagne**
- **Les régions sont essentielles à l'agriculture durable et au développement rural**
- **La faible coordination des institutions au niveau national et transnational**
- **La gestion inadéquate des connaissances, l'échange d'informations et les réseaux des régions de montagne.**

Le Groupe Adelboden, groupe de conseil de haut niveau du processus SARD-M de la FAO, a insisté lors de sa troisième réunion en octobre 2007 sur le fait que " l'impact possible des changements climatiques sur les importants enjeux mondiaux doit être pris en considération en tant que question à multiple facettes. La valorisation des externalités positives comme les liens de migration ville-campagne sont particulièrement importants et doivent être la priorité des activités d'avenir"

(FAO 2007, p.8). Les questions clés pour l'avenir sont aussi très pertinentes lorsqu'on considère la cohésion territoriale. Toutes traitent de sujets dans lesquels les activités ont un impact important pour d'autres régions. L'évaluation transrégionale et les conséquences qui en découlent pour la cohésion des régions européennes deviennent des questions importantes pour les régions périphériques, y compris les montagnes, à

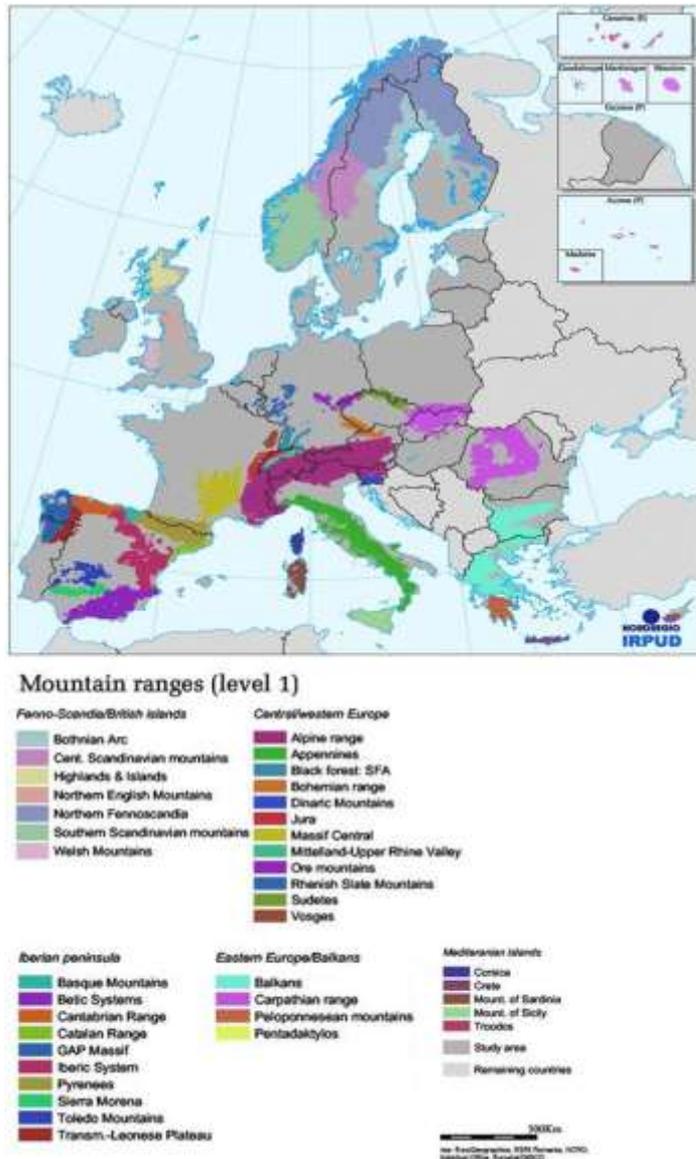
cause de l'interconnexion des zones environnantes, et aussi de la dépendance vis-à-vis des tendances économiques mondiales pour la compétitivité régionale.

3. Valoriser la diversité des montagnes

Différentiation des zones de montagne

L'exercice de délimitation mentionné ci-dessus et les difficultés impliquées par toute tentative de réalisation de classification de zones de montagne et de non-montagne soulignent les problèmes inhérents aux méthodes de délimitation. Néanmoins, il est important et utile de créer une catégorie géographique de zones de montagne pour constituer la ligne de base évidente des analyses spatiales. Quand on considère la politique spatiale à l'échelle européenne, la délimitation proposée et basée sur les indicateurs topographiques présente un point de départ très précieux. Cependant, il existe une demande d'analyse en profondeur et d'interprétation des divergences internes au sein de la catégorie générique des montagnes. Cela implique à la fois la question de la frontière des zones de montagne et la différenciation de ces zones en divers types et parties géographiques de l'espace de montagne de l'Europe.

La large délimitation européenne exécutée pour la Commission européenne (Nordregio 2004) ne traite pas de la première partie de ce processus de différenciation. Elle ne répond pas à la question de la différenciation interne des zones au cœur de chaque massif de montagne et des zones de pré-massif entourant le cœur, pas plus qu'elle ne fournit l'analyse détaillée des différents types de structures de peuplement en montagne. Cela a pour effet d'intégrer les principales villes (qui n'ont pas de

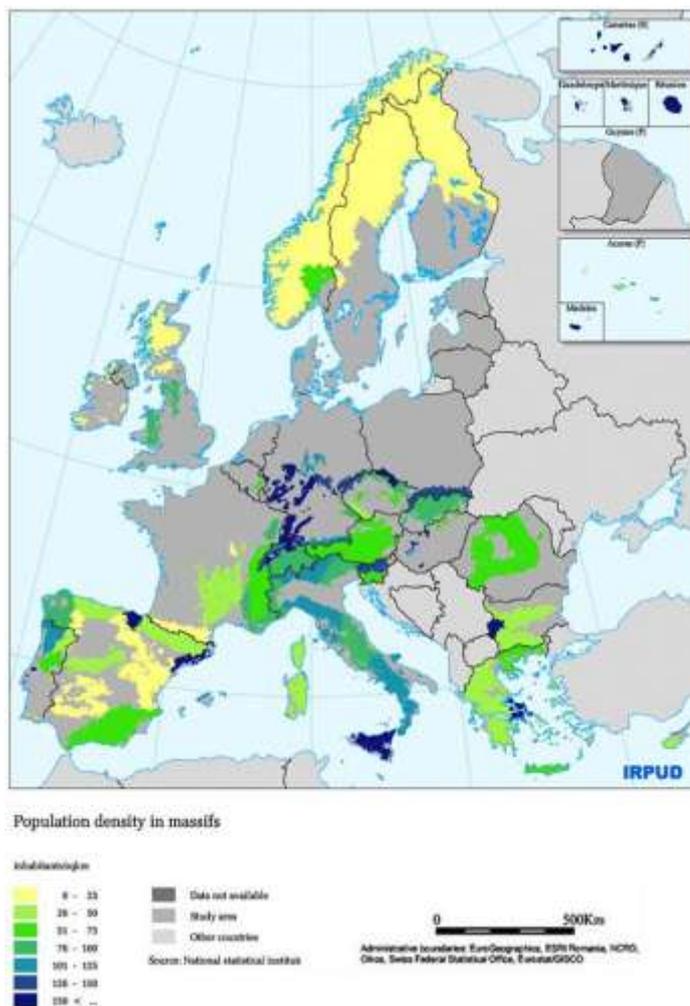


Graphe 4: Chaînes de Montagne / Source: Nordregio 2004, p. 39

caractéristiques très visibles de montagne) dans le périmètre des zones de montagne. Comme les plus grands villages et les villes occupent souvent une place prééminente en zone de montagne, elles ne doivent toutefois pas être exclues automatiquement de la classification de montagne. Il existe sans aucun doute un besoin d'interprétation

supplémentaire des données de tels cas qui donnerait une définition plus précise de l'inclusion/exclusion de centres à haute densité de population en zones de montagne. Un tel perfectionnement de la base analytique pourrait améliorer la présentation actuelle et augmenter l'acceptabilité de la délimitation proposée.

Ce rapport traite de cette question indirectement par l'analyse des zones de transition entourant le périmètre de la montagne. Elles sont supposées avoir des liens spatiaux fonctionnels avec les zones de montagne. Les zones tampons autour de la montagne sont fixées à une distance de 10 km, 20km et 50 km de rayon selon l'hypothèse que les liaisons diminuent avec la distance. Dans de nombreux cas, les centres de ces zones tampons offrent aux régions de montagne des services importants et un attrait économique. Néanmoins, le degré actuel de ces liaisons fonctionnelles entre la montagne et les basses terres doit encore être prouvé.



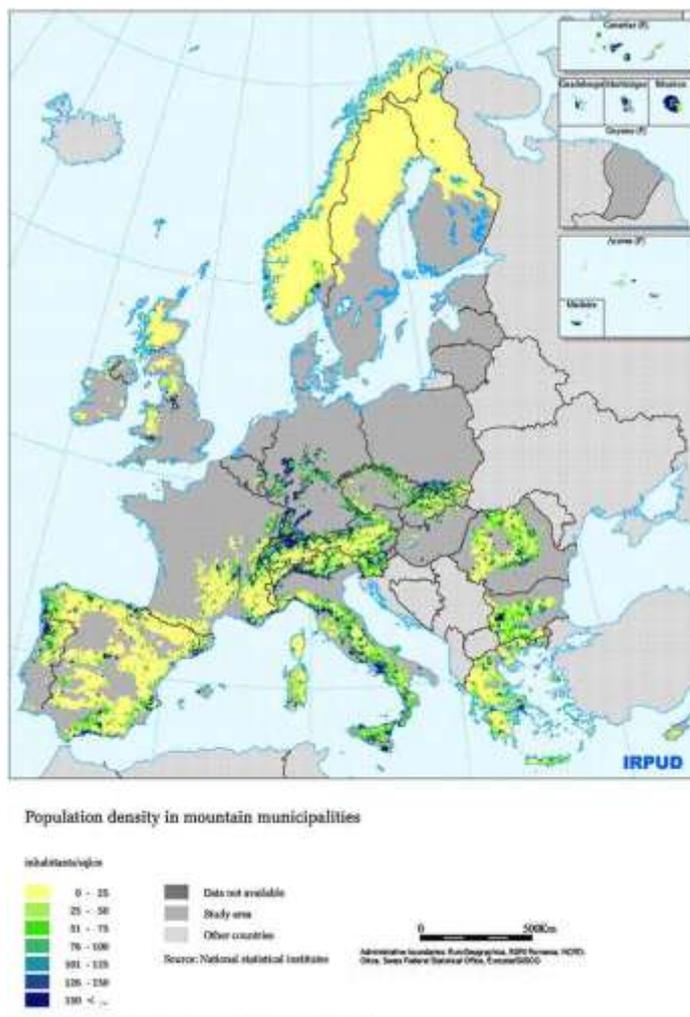
Graphe 5: Densité de population des Massifs / Source: Nordregio 2004, p. 76

L'analyse précédente, surtout pour les Alpes (Perlik 2001), a montré que les zones de basses terres immédiatement adjacentes aux montagnes ont longtemps été un endroit de développement de services pour la population des deux zones. De plus, l'accès aux sources d'énergie et aux ressources naturelles de la montagne, lié à la facilité d'accès aux marchés des basses terres, a permis le développement de nombreuses industries proches des zones de montagne. Un autre facteur essentiel au choix du lieu de résidence des personnes de ces zones est l'attraction reconnue des activités de détente, des sports et des loisirs. Comme les conditions physiques et climatiques ne sont pas aussi dures qu'en montagne et que le potentiel pour s'y établir est habituellement plus important, il résulte une

augmentation de la densité de la population dans ces zones tampons. L'étude (Nordregio 2004, p.47) révèle que pour les pays européens analysés, les densités de population sont les plus élevées dans le tampon de 20 km autour des zones de montagne (avec une densité de 184,1 habitants au km²). C'est beaucoup plus élevé que dans les basses terres restantes (hors du tampon de 50 km des montagnes (avec une densité moyenne de 115 hab./km²), la moyenne globale de l'UE de la zone analysée (de 105,2 hab./km²) et la moyenne des régions de montagne (de 47 hab./km²).

La seconde différenciation reflète le besoin d'interpréter les différentes caractéristiques géographiques et socio-économiques des zones de montagne à travers l'Europe. Il est évident que l'apparence, les structures du paysage et les performances économiques entre les différentes parties des montagnes d'Europe diffèrent beaucoup. Traiter de ces divergences n'est pas une question de séparation mais plutôt de compréhension du potentiel particulier du lieu et des opportunités de meilleur développement dans l'avenir.

L'analyse des chaînes de montagnes est donc un objectif pour parvenir à leur présentation qui permettra de communiquer avec une audience publique plus large et de refléter la différenciation à l'intérieur des montagnes. La distinction des chaînes de montagnes européennes ([graphe 4](#)) peut être la base d'une analyse plus en profondeur et d'une comparaison des régions de montagne. La présentation du simple indicateur de densité de population par moyennes de massif ([Graphe 5](#)) et par municipalités de montagne ([Graphe 6](#)) souligne le besoin d'ajouter une analyse aux plus bas niveaux aux comparaisons générales : il ne suffit pas de



Graph 6: Population density in mountain municipalities / Source: Nordregio 2004, p. 77

calculer les moyennes européennes de montagnes et de massifs ; elles fournissent seulement une vague image de la situation spatiale européenne et de ses développements. En revanche, les deux graphes montrent très clairement que les différences dans les mêmes chaînes de montagne sont souvent plus explicites que celles entre les chaînes de montagnes. Cela signifie que dans le cas de la densité de population, nous pouvons reconnaître une concentration de la population à la lisière des chaînes de montagnes. Cela améliore la description d'interrelations fortes entre montagne et basses terres.

Pour d'autres analyses, un ensemble d'indicateurs révélateurs est nécessaire. L'étude pour la Commission européenne (Nordregio 2004) traite de la disponibilité et réunit de nombreux indicateurs au niveau LAU 2, ou si ce niveau n'est pas disponible, pour les régions NUTS 3. Comme pour l'étude ESPON, il

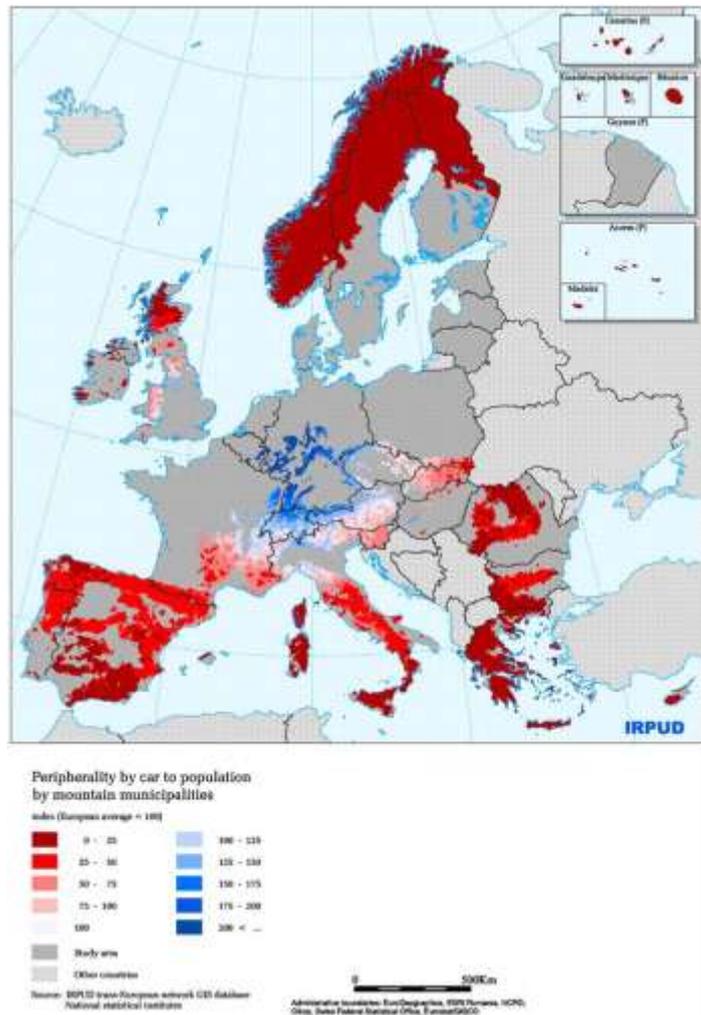
est devenu très difficile de créer un ensemble complet de données de tous les pays étudiés. Néanmoins, il existe une base très utile d'indicateurs pour les régions de montagne résumée dans le rapport final de l'étude.

Ici, il faut souligner que le choix des indicateurs a un sens capital pour l'interprétation des résultats. La périphéralité est un des principaux obstacles des zones de montagne. Cependant, elle peut être mesurée très différemment. Alors que la perspective européenne ([graphe 7](#)) est orientée vers les régions centrales européennes et montrent la bonne accessibilité des montagnes, près du "Pentagone", zone du cœur de l'Europe, les perspectives nationales ([graphe 8](#)) donnent une image complètement différente. Selon la situation et la distance du centre national, des valeurs de basse accessibilité peuvent être trouvées même dans les zones où l'accessibilité européenne est excellente (et vice-versa).

Reconnaître les charmes de la campagne – un potentiel des régions de montagne

Avec une vue plus intégrée du développement rural, on a réalisé qu'il est important d'aborder la grande variété des attraits des zones rurales comme un atout majeur pour leur développement. Comme ces atouts vont de la contrée sauvage primitive aux paysages soigneusement entretenus, et des anciens monuments historiques aux traditions culturelles de toujours, ils concernent un large ensemble d'aspects divers. Les montagnes sont un type spécifique de régions, où la valeur d'agrément a été tôt perçue grâce au développement du tourisme, qui a porté sur les concepts de protection des parties les plus précieuses des montagnes.

L'agriculture joue un rôle important d'entretien des paysages multifonctionnels de nombreuses zones montagneuses d'Europe (Dax et Hovorka 2004). Dans les régions de montagne du Centre et du Nord de l'Europe, l'élevage d'animaux et la gestion des prairies sont de la première importance pour l'utilisation de la terre et sont décisives pour les structures des paysages. Les zones dont la valeur de la nature est très élevée couvrent une large surface avec les prés en pente de montagne, les biotopes herbagers secs et les prairies de certaines vallées soutenues par des systèmes de gestion extensive. Les fermes de montagne ont aussi une grande importance pour la protection de la forêt et la gestion des zones de pâturage (alpin), qui sont des écosystèmes très sensibles. Suivant la grande diversité des régions de montagne, les types d'usage de la terre sont différents, et les produits des pays du Sud regroupent la culture des champs, et dans une large mesure, les cultures permanentes.



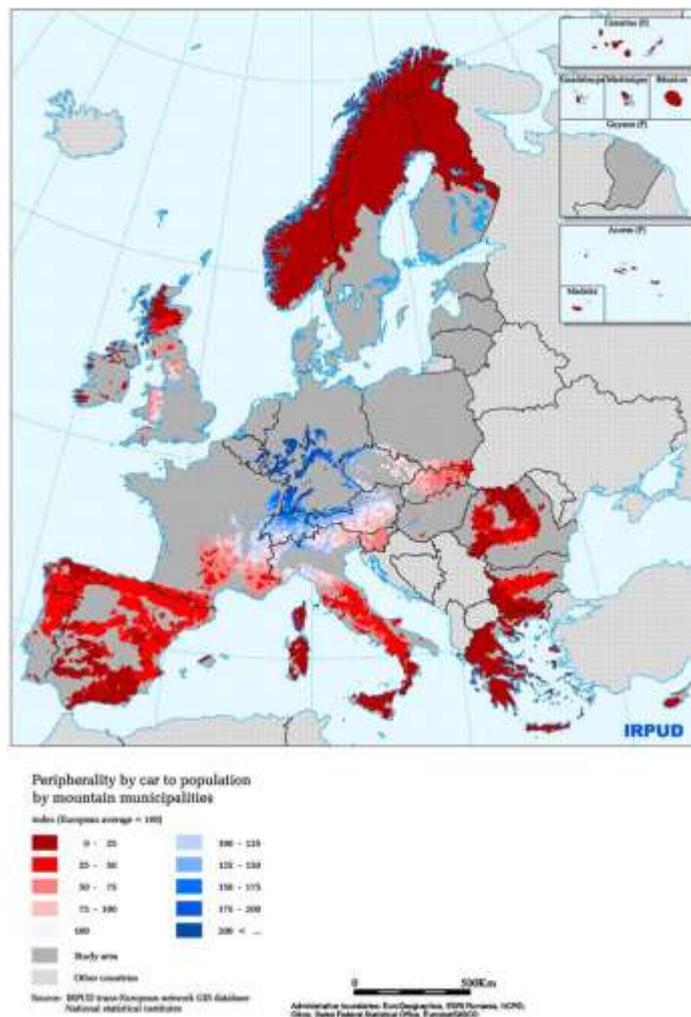
Graph 7: Périphéralité, Perspective Européenne / Source: Nordregio 2004, p. 107

Les conditions naturelles défavorables aux entreprises agricoles de montagne et forestières s'expriment par-dessus tout avec les pentes escarpées des zones agricoles, une saison de croissance plus courte accentuée par des conditions de climat extrêmes, et donc une absence de possibilités de production alternée. Souvent, une infrastructure inadéquate et coûteuse, entraînant des frais de transport élevés et un accès difficile, peuvent aussi s'ajouter à ces conditions défavorables. Dans de nombreuses régions de montagne, la tenue de fermes se caractérise souvent par une structure de petites exploitations travaillées en famille. La taille moyenne des fermes de

montagne de l'UE-15 est inférieure à 12,3 ha UAA (contre une moyenne de 18,7 ha UAA pour toutes les fermes de l'UE-15). En termes de Marge bénéficiaire brute (MBB) la différence est même plus importante : tandis que la moyenne de MBB par exploitation en zones de montagne est de 8,1 Unités de taille économique (UTE), cet indice atteint 18,7 UTE pour toutes les fermes de l'UE-15. Tous ces indicateurs se réfèrent aux difficultés particulières de production et aux problèmes spécifiques des régions de montagne, qui doivent être traités par des efforts et des stratégies pour renforcer la viabilité de l'utilisation des terres en montagne.

Le fait que pour une minorité de fermes de montagne seulement, l'agriculture soit la principale activité économique, a conduit les fermiers à accepter un large ensemble de fonctions, allant bien au-delà de la simple production de nourriture. Certaines des tâches les plus lourdes sont liées directement à l'agriculture mais l'agriculture multifonctionnelle de montagne a aussi pour objectif la gestion des externalités, productrices de services et de valeurs, reflétant ainsi la hausse de la demande sociale (Crabtree et al. 2002). Il est donc primordial d'avoir un point de vue extensif des tâches de l'agriculture de montagne afin de maîtriser les questions de développement.

Il semble important que face aux situations difficiles de production en zones de montagne, la répartition de ces tâches soit liée aux besoins précis de la gestion de la ferme avec des limites très claires pour l'intensification de la production. De telles méthodes de production sont largement soutenues par les mesures agro-environnementales appliquées de la PAC. De ce point de vue, la priorité des stratégies agricoles de montagne sur le développement de qualité et les produits



Graphe 8 : Périphéralité, dimension nationale / Source: Nordregio 2004, p. 108

particuliers de la région représentent un atout majeur et ont un impact positif sur les revenus des agriculteurs. Les activités dérivant d'une telle approche renforcent les besoins de coopération avec les autres secteurs économiques et les partenaires régionaux. Elles demandent l'observation et l'orientation vers les marchés élargis.

La perspective sous-jacente n'a eu gain de cause que dans les années 1990, quand un déplacement de la conservation vers l'entretien des "atouts locaux" a été réalisé pour une grande partie de la politique rurale. Le but principal de la politique d'agréments est d'exploiter leur valeur pour le développement rural (OECD 1999, p.33) et de neutraliser par

là-même la vulnérabilité de ces zones et la menace des processus de marginalisation. Il est clair que la valorisation des atouts locaux est la meilleure motivation pour leur préservation, mais au-delà le but est d'aider les territoires ruraux à exploiter la valeur de leurs avantages. Ils sont devenus un atout comparatif pour certains territoires, comme les zones de montagne, en partie parce que certains sont très spécifiques aux sites et ne peuvent pas être transférés ailleurs comme d'autres biens. Un noyau de la politique du développement rural en Europe a pris l'option de s'engager contre l'abandon de zones fragiles rurales et a traité les zones de montagne avec des instruments précis. L'intégration d'objectifs spécifiques de montagne est plus avancée dans les secteurs politiques où un lien fort existe entre la ressource et la fourniture d'avantages. En particulier, la politique agricole, les activités de développement rural et la politique régionale contiennent des mesures significatives et des priorités politiques (EC 2003), et affirment fournir ainsi des instruments contre les processus de marginalisation. Il est largement reconnu que la marginalisation des zones de montagne ne peut donc pas être affrontée par les seules mesures de politique sectorielle qui ne se réfèrent qu'à une dimension du thème.

Pour traiter la menace de marginalisation en zones de montagne, de nombreux pays ont élaboré avant tout une politique sectorielle, des lois et règlements pour l'utilisation de ressources. Les concepts sous-jacents de cette politique ne sont plus tant fondés sur des considérations de préservation, mais sont de plus en plus inspirés par une meilleure valorisation et une demande extérieure des ressources uniques de montagne. Des études de cas régionales et des travaux internationaux sur la fourniture d'agrément ruraux étayaient le besoin de prendre en compte

la nature des atouts ruraux comme des biens publics. En principe, ils partagent les caractéristiques communes d'unicité, d'irréversibilité et d'incertitude (OECD 1999, Euromontana 2005). Comme les agréments ruraux sont liés à la zone particulière dans laquelle ils existent, les zones de montagne sont caractérisées par des ensembles distincts d'agrément qui révèlent les variétés locales, très appréciées en raison de leur diversité naturelle et culturelle. Cependant, les mécanismes du marché tendent à leur être défavorables, surtout dans les zones reculées, comme l'a montré une étude d'Euromontana, réalisée dans le cadre du programme SARD-M, sur le potentiel de valorisation des externalités positives de montagne (Robinson 2007). Afin de maîtriser les tendances à la marginalisation, une combinaison de mécanismes de marché et d'approches non-marchandes est nécessaire dans ces zones éloignées. Les pratiques de développement régional dans les zones de montagne montrent que les acteurs locaux, qui affrontent les problèmes du marché local et exploitent au maximum le potentiel de développement de la région, doivent bénéficier des instruments politiques adéquats pour réaliser un développement dynamique et combattre la marginalisation.

De plus, ces tâches sont reconnues pour remplir un large éventail de fonctions : bien au-delà de la simple production de nourriture, elles comprennent la préservation de biens publics particulièrement menacés en zones de montagne. Dans ce contexte, seule la corrélation de ces fonctions semble fournir une base cohérente pour dépasser les problèmes économiques inhérents et les menaces de désintégration de ces zones. Il apparaît donc important de concevoir des politiques et des instruments centrés sur les aspects spatiaux et les limitations des zones pour établir des structures viables d'exploitation agricole. Ce

point de vue est largement conforté par le contexte politique général, prenant notamment en compte les intérêts des basses terres et la demande extérieure à ces régions. Certains des instruments et des mécanismes établis lors des réformes de la PAC (schéma pour les zones défavorisées, mesures agro-environnementales, éco-conditionnalité, intégration de Leader) et de la mise en place des Fonds structurels (reconnaissance des zones de montagne dans la stratégie spatiale, coopération trans-nationale), sont des exemples du traitement spécifique des zones de montagne.

Les perspectives de marginalisation sont difficiles à prévoir, puisque le développement en montagne se caractérise par une diversité et une influence très larges des acteurs locaux (Copus 2004). La tendance d'ensemble de dépopulation d'une grande partie des montagnes européennes va probablement se poursuivre. La même chose est vraie pour l'agriculture en montagne, qui est soumise aux pressions du marché et aux aspects de la compétitivité qui mènent à la spécialisation et à la concentration de la production. Jusqu'à maintenant la PAC et la Politique de développement rural ont offert des perspectives limitées aux structures agricoles existantes, déplaçant progressivement leur soutien vers des zones défavorisées et éloignées, comme les zones de montagne (Arkleton Centre 2005, Shucksmith et al. 2005). Néanmoins, l'approche du développement rural appliquée dans les récentes réformes de la PAC implique un potentiel considérable pour la mise en œuvre de stratégies favorisant les zones de montagne. Une différenciation plus explicite de soutien selon les difficultés de production pourrait mieux refléter la nature

multifonctionnelle de l'agriculture de montagne, et faire tomber la menace qui plane sur elle. Comme la faible intensité des systèmes agricoles de zones de montagne se révèle dans une certaine mesure salubre à l'environnement, mais qu'elle est menacée à la fois d'abandon et d'intensification, il y a un besoin urgent de souligner l'importance d'une gestion adéquate des terres de montagne pour la préservation du paysage et de structures de soutien liées à des programmes politiques appropriés.

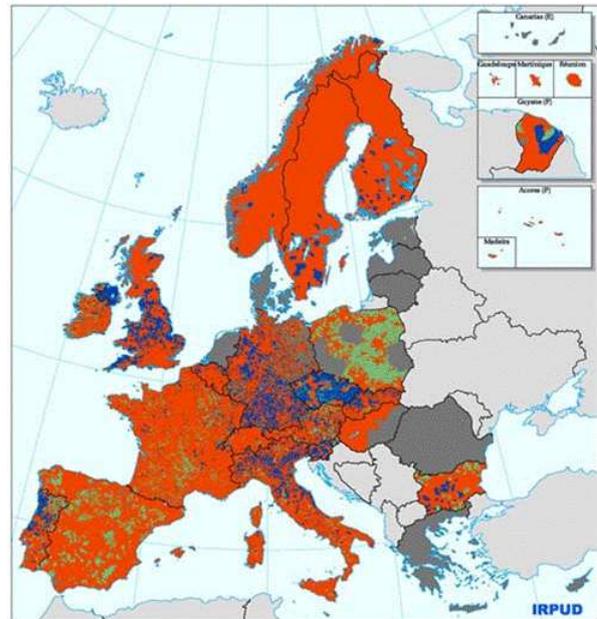
Le haut niveau d'intégration de la population agricole sur les marchés d'emplois non-agricoles, la pluriactivité, mettent en lumière la seconde condition préalable à la réalisation d'objectifs régionaux de viabilité et de satisfaction à long terme des demandes sociales. Par des effets d'externalités positives, l'agriculture de montagne contribue à la préservation de la structure de la population et à la mise en forme du paysage culturel de zones qui sinon perdraient beaucoup de leur potentiel de développement. Comme, par définition, les biens publics ne sont pas récompensés par le marché, il est évident que ceux qui les préservent doivent pouvoir bénéficier du soutien de la société. (Bryden et al. 2005). Ainsi le soutien aux fermes de montagne est au cœur des effets positifs directs et indirects de la sauvegarde d'écosystèmes fragiles et du maintien de paysages multifonctionnels des régions de montagne. Le débat sur les processus socio-économiques doit de plus en plus se centrer sur la provision à long terme d'agréments environnementaux publics pour faciliter le développement régional durable, traiter les menaces d'abandon des terres, et combattre le mécanisme de marginalisation des zones de montagne.

Refléter le large éventail des activités économiques en montagne

Le développement en montagne doit s'inscrire dans une politique de développement régional comprise comme un concept territorial intégrant les activités de l'utilisation de la terre pour l'agriculture, la foresterie, la pêche, la protection de l'environnement et d'autres politiques sectorielles. Dans le contexte du développement des montagnes, très souvent, les interrelations entre, et l'intérêt pour, les autres activités économiques sont négligés et sous-représentés. De même, ce rapport peut utiliser toute la gamme d'analyses d'activités de l'utilisation de la terre, et surtout réfléchir à l'agriculture, qui reflète la prédominance historique de ce secteur. Cependant, même si l'emploi dans le secteur primaire est encore proportionnellement plus élevé dans certaines régions de montagne que dans les régions de basses terres, le nombre de personnes employées dans l'agriculture a beaucoup diminué en montagne. Dans la plupart des régions de montagne, la proportion a chuté sous les 10%, et atteint seulement 4% en moyenne dans toutes les chaînes de montagnes européennes (Nordregio 2004, p.89).

Les économies des zones de montagne en Europe ne sont donc pas toutes caractérisées par le secteur primaire, mais sont aussi très diverses sur l'échelle spatiale. Etant donné les faibles niveaux de l'emploi agricole, et la forte référence à l'utilisation de la terre et à la sensibilisation environnementale de la gestion des terres de ces zones, la pluriactivité est une manière traditionnelle courante d'allier ces activités et ces fonctions. Elle souligne le potentiel de diversification et les enjeux intersectoriels du développement rural innovant.

Mais le rôle des activités des secteurs secondaire et tertiaire est beaucoup plus important du point de vue économique. Pour les anciens Etats membres, la proportion de



Graphe 9: Secteur économique prédominant en termes d'embauche par la municipalité / Source: Nordregio 2004, p. 90

l'emploi dans le secteur secondaire est analogue en montagne et en zones de basses terres (moyenne européenne à 26 %). Un petit nombre de chaînes de montagnes s'écarte de manière significative de cette moyenne. Il existe dans quelques régions une tradition industrielle, par exemple dans les montagnes de la République Tchèque, du Royaume-Uni, de la Slovaquie et la de Bulgarie. En général, les données reflètent des situations très variées dans le secteur d'emploi secondaire, et surtout montrent combien les grandes villes à forte capacité industrielle sont incluses en zones de montagne.

Le secteur tertiaire regroupe la plus considérable proportion d'emplois des régions de montagne d'Europe. Elle varie de 43,6 % dans les montagnes de la République Tchèque, à environ 78,2 % dans les montagnes de

Norvège (moyenne européenne des régions de montagne: 70 %, Nordregio 2004, p.102). La carte indique les secteurs économiques prédominants en termes d'emploi au niveau de la municipalité ([graphe 9](#)) et elle montre qu'il n'existe pas de spécificité sectorielle pour les régions de montagne : comme dans les zones de basses terres, les services sont le secteur prédominant de la plupart des municipalités de montagne. Son importance tend à réduire comme le degré de périphérialité augmente : cependant, parfois, cette relation se mêle aux éléments particuliers des structures d'emploi de ces régions, comme les lieux de tourisme intensif en zones périphériques. En général, il s'agit du secteur à la plus forte croissance des régions rurales les plus dynamiques (Bryden et al. 2005, p.43).

Le développement du tourisme est le potentiel habituellement associé aux zones de montagne. Alors que dans un certain nombre de chaînes des montagnes d'Europe centrale une longue tradition de ces activités se conjugue à un tourisme essentiel à l'économie locale, d'autres chaînes de montagnes ont récemment vu croître leur attractivité et

exploitent donc plus intensivement leur potentiel touristique. Les conditions spéciales du tourisme d'hiver sont depuis peu mises en danger par le poids des changements climatiques et il existe une limite à cette nouvelle orientation des stratégies régionales. De nouvelles approches pour attirer les visiteurs, par exemple le tourisme durable, l'éco-tourisme, la découverte de l'héritage culturel ou les marchés de niche sont développées dans de nombreuses régions, et peuvent réussir en dépit de l'éloignement.

Les principales opportunités touchent les activités des secteurs des loisirs et du tourisme sur la base de l'héritage naturel et culturel, un intérêt croissant pour l'énergie renouvelable, la séquestration du carbone, de nouvelles techniques d'offre de services de qualité, dont des approches innovantes pour l'éducation, l'amélioration des connaissances et l'utilisation des technologies de l'information (Bryden et al. 2005). D'importants bénéfices économiques peuvent dériver de la valorisation de ces atouts locaux et s'ajouter à l'attrait des régions de montagne.

Fournir des services aux régions voisines et à la société

Les problèmes des régions de montagne et leurs perspectives d'avenir ne peuvent plus être analysés isolément des autres régions. Une approche intégrée spatialement doit être soutenue par des activités de coopération entre la montagne et d'autres zones. En général, l'image des espaces de montagne se limite aux zones rurales avec une plus ou moins grande différenciation des agréments ruraux. Il est de plus en plus clair que la référence correcte, mise à jour, des tendances socio-économiques régionales actuelles et des stratégies spatiales, doit être transmise à la société non-montagnaise. Bien au-delà d'un

passé apparemment idyllique, il faut traiter les menaces économiques et environnementales et donc aussi prendre en compte le potentiel de la zone pour satisfaire aux demandes sociales extérieures.

La coopération trans-régionale est devenue le sujet central des activités Interreg et a été largement utilisée dans les régions frontalières de montagne. A cause d'espaces intermédiaires, le développement des régions de montagne, de leurs contreforts et des environs, est étroitement entrelacé dans certaines chaînes. Comme les liens

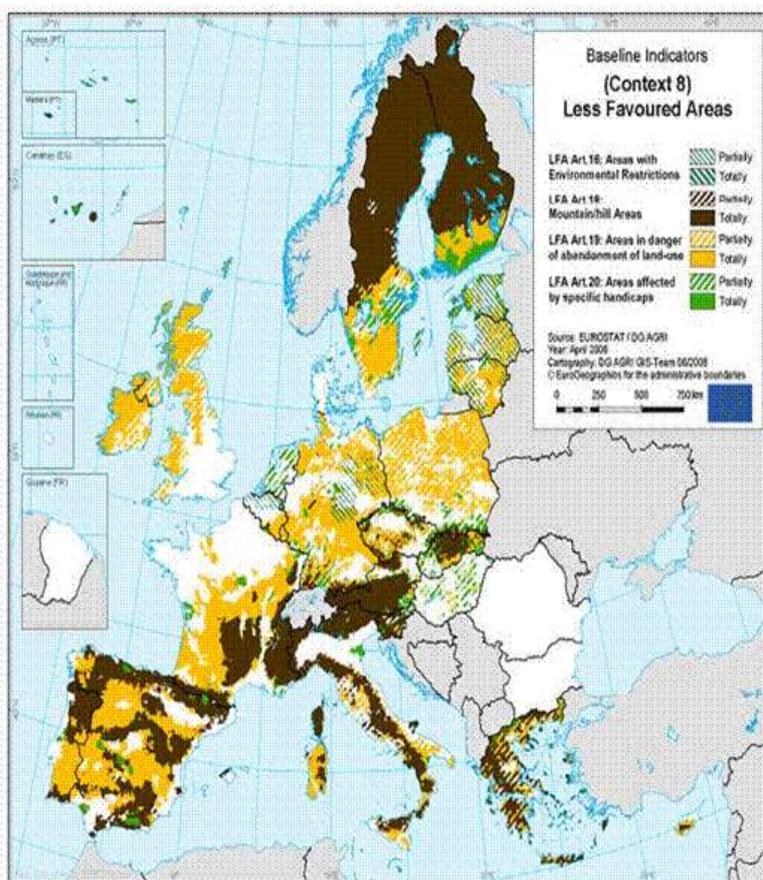
interrégionaux et les demandes sociales des basses terres augmentent, la coopération est primordiale pour améliorer la gestion des ressources naturelles et de l'héritage culturel. Il faut donc réaliser un mode de développement durable et conserver les zones de montagne comme des espaces vivants, novateurs et attractifs. Il est très important

d'explorer les méthodes d'échanges d'expériences entre chaînes de montagne. Cela contribuerait à l'amélioration des aspects de cohésion avec une signification particulière pour les questions du développement en montagne et son intégration dans la stratégie de planification régionale.

4. Politiques en zones de montagne

L'élaboration des politiques de la montagne

Dans de nombreux pays européens, des politiques relatives à la montagne ont été développées, à commencer par les activités de foresterie entreprises en France au 19^{ème} siècle (Barruet 1995, p. 231). Lors des trente dernières années en particulier, des politiques de la montagne ont été édifiées et étendues à toute l'Europe, et conduit au développement de la politique de la Communauté européenne. Le système en faveur des zones défavorisées (Dax et Hellegers 2000, Dax et Machold 2006) développé depuis 1975 est la base des mesures de la politique de la montagne en agriculture ([graphe 10](#)). Il vise à compenser les conditions



Grphe 10: Zones Défavorisées en UE/ Source: EC 2007, p.135

défavorables de production en montagne et à y sauvegarder le développement des paysages culturels et des équipements ruraux, en général très prisés.

Cependant, les dernières tendances politiques ont montré le besoin d'une approche plus intégrative, qui tente d'appliquer un point de vue territorial plus fort sur la politique de la montagne. Ces (nouvelles) politiques ont été largement inspirées et mises en valeur par les activités "ascendantes" et les politiques régionales à un niveau géographique restreint dans plusieurs pays européens, depuis la fin des années 1970. De tels schémas pilotes ont aussi été développés par des groupes "alternatifs" dans des zones éloignées de

montagne (par exemple en Autriche, en Suisse, en France et en Espagne). La discussion sur ces premières initiatives a posé les bases d'une réforme politique, et mené à un changement d'attitude envers la politique de la montagne (et du développement rural) au niveau européen.

Depuis la réforme des Fonds structurels en 1988 et le document de l'UE l' "Avenir de la société rurale" (CEC 1988), la politique de la montagne est généralement vue comme intégrant à la fois l'agriculture et des politiques territoriales spécifiques au développement de

la montagne. C'est aussi à cette époque qu'a paru le rapport très discuté sur la politique de la montagne (Amato 1988). La récente discussion sur la politique de la montagne considère le besoin d'une telle approche intégrée comme acquis, et les évaluations de la politique de la montagne reflètent ce souci (Bazin 1999; OECD 1998 et 2002, Hovorka 1998, et Mühlinghaus 2002).

Le débat sur les diverses résolutions et chartes en faveur du soutien des zones de montagne, lancé par le Conseil de l'Europe et le Comité des Régions (1997) de l'Union Européenne, a montré l'engagement croissant sur la question. Avec la vague des exposés sur la montagne des gouvernements nationaux (l'Italie, l'Autriche, la France et le Portugal) en 1996/1997, la priorité des mesures de la politique de la montagne s'est orientée vers ce but lors des discussions sur la réforme de la PAC, des Fonds structurels et du 5ème Programme Cadre du RTD (1999-2002). A bien des égards, ce discours n'abordait pas seulement la question des schémas de soutien adéquats, mais aussi la nécessité de fournir

des institutions intermédiaires appropriées pour faciliter le développement de la montagne. Le point de départ était le traitement des disparités spatiales et l'amélioration de la politique centrée sur les aspects de cohésion, son objectif central.

Aujourd'hui, dans de nombreux pays, les programmes de Fonds structurels et les initiatives de la Communauté, surtout Leader et Interreg, sont les plus significatifs en montagne. Le discours s'est déplacé vers l'amélioration du processus de programmes de développement régional, la mise en place et la concentration sur le contrôle et les nouvelles expériences d'évaluation (technique et modèle). L'évaluation ne signifie pas seulement l'estimation formelle de la réalisation des buts des programmes (et des indicateurs), mais aussi la contribution à la mise en place du mécanisme de développement de la montagne lui-même. Ainsi, l'évaluation tend à devenir un outil du dialogue et du mécanisme d'apprentissage des activités locales innovantes en montagne (et dans les autres structures rurales).

Tour d'horizon de la politique actuelle de la montagne dans l'UE

Il existe un large éventail d'interventions publiques disponibles au soutien du développement des zones européennes de montagne. Cependant, elles ne sont pas dirigées directement vers les caractéristiques de "montagne" elles-mêmes. Elles varient beaucoup selon l'importance et la diversité des zones et en fonction du milieu institutionnel de chaque pays (centralisé, fédéral, Etats membres de l'UE, soit nouvel Etat membre ou pays candidat). De plus, les institutions et les contextes politiques ont subi de rapides transformations dans la plupart des nouveaux Etats membres, surtout par rapport à leur intégration dans l'UE

"Les politiques de la montagne" au sens le plus large englobent les mesures générales et les politiques dont les impacts territoriaux relèvent pour certaines questions de la montagne (par exemple la planification), les politiques sectorielles qui ont un effet particulier sur le développement de ces zones (ex., agriculture, politique du tourisme), les actions de programmes impliquant des territoires de montagne (ex. Interreg), et aussi les mesures explicites et les politiques dirigées en faveur des zones de montagne pour répondre à leurs besoins. Presque tous les pays de régions montagneuses ou vallonnées ont une sorte de

politique implicite ou explicite de la montagne ou une approche de la montagne pour certaines questions politiques. Cependant, il existe des différences significatives de pays à pays. Notre point de départ était de traiter les disparités spatiales et de valoriser la politique centrée sur les aspects de cohésion. Il existe quatre types différents de mises en œuvre de politiques de la montagne dans les pays européens (Nordregio 2004, p.147ff.):

- **Les pays où aucune politique de montagne ne peut être identifiée:** Certains pays n'ont aucune montagne (à savoir, le Danemark, les Etats Baltes, les Pays-Bas) et certains autres en ont très peu, ou seulement des montagnes basses. Même si la situation de ces régions est différente, les politiques de développement sont souvent volontairement incluses dans les politiques rurales (ex., la Belgique, l'Irlande, le Luxembourg) ou dans les plans régionaux (ex., la Pologne). Une exception concerne les pays qui sont largement montagneux (ex., la Grèce, la Norvège, la Slovaquie) où la politique de montagne est effectivement synonyme de politique de développement général.

- **Les pays avec des politiques/mesures sectorielles de la montagne :** Ce sont avant tout les pays de montagnes moyennes et/ou les nouveaux Etats membres de l'UE. Le secteur sur lequel les politiques de montagne sont le plus souvent précisées est l'agriculture. Cette tendance émerge de la Directive (CEE 75/268) sur la montagne et les zones défavorisées, et le développement consécutif de la politique en faveur des zones défavorisées. Avec l'Agenda 2000 et le report des ressources vers le second pilier de la PAC, la priorité de ces mesures a même été renforcée.

- **Les pays où les politiques de montagne traitent du développement multisectoriel :** A l'origine, l'importance de

l'agriculture de montagne était le fer de lance des zones de montagne. Mais depuis lors, la contribution relative de l'agriculture à l'économie de montagne a graduellement diminué, et les politiques ont été élargies pour inclure d'autres secteurs économiques (surtout le tourisme), comme les infrastructures publiques, les services et/ou l'environnement. Aujourd'hui, à cause de leur caractère transversal, la liste des politiques sectorielles et leurs adaptations spécifiques est longue. Elle inclut la formation, l'éducation, le développement régional, l'utilisation de la terre et la planification spatiale. L'Autriche, l'Allemagne et l'Espagne appartiennent à ce groupe.

- **Les pays où les politiques de montagne sont orientées vers un développement d'ensemble (régional) :** Dans les pays où le développement durable est avancé, la compensation des handicaps par les politiques agricoles a permis de progresser vers une politique plus intégrée. Dans quelques pays, ces politiques ont émergé avant 1970 par la consolidation de politiques sectorielles et l'approbation d'outils précis comme les lois et les fonds pour la montagne. A présent, la France, l'Italie et la Suisse ont une politique formellement intégrée de la montagne. La Bulgarie et la Roumanie ont récemment adopté des cadres semblables.

Il est essentiel de noter que le concept de politique de montagne intégrée est mal défini et doit être consolidé. Ainsi, la coordination sectorielle et territoriale de ces politiques est la principale composante du concept. En résumé, la majorité des pays européens ne dispose seulement qu'implicitement de politiques de la montagne: en général, ce sont surtout des politiques sectorielles adaptées. Du point de vue de nombreux acteurs publics et privés, ces politiques sectorielles empiètent souvent sur les politiques régionales et rurales.

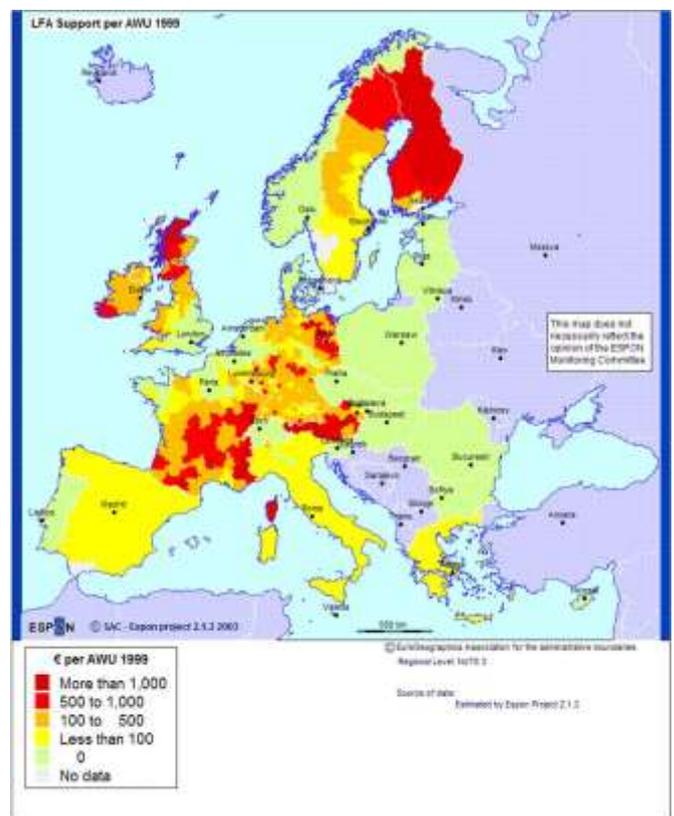
Impact des politiques sectorielles

En réalité, il est difficile d'isoler les tendances générales et les autres effets de politique générale des effets précis des politiques de montagne. Idéalement, leurs conséquences et leurs mesures ne sont possibles que dans les pays où des politiques volontaires de la montagne existent. Elles se basent alors sur des évaluations existantes (Dax 2004). De ce fait, de telles études ne sont pas disponibles pour la majorité des pays. Les projets ESPON ont commencé à explorer le poids de l'impact territorial de ces politiques sectorielles. Les constatations du premier programme démontrent que l'Union européenne offre un modèle périphérie-centre évident (Eser 2006). Historiquement, il existait une division conceptuelle de l'espace entre zones rurales et urbaines qui les laissait chacune avoir un rôle indépendant dans le développement. Ces catégories doivent néanmoins être vues aujourd'hui comme des territoires intégrés, depuis l'augmentation des échanges et des relations entre elles. Les spécificités et la diversité du territoire européen demandent à en mesurer l'impact sur ces territoires particuliers que sont les îles, les montagnes, les zones côtières ou périphériques. Il est de plus en plus reconnu que tous disposent d'éléments uniques de potentiels endogènes au développement.

L'agriculture est considérée comme le secteur primordial de l'économie de la montagne, car elle est largement responsable de l'utilisation de la terre et du maintien du peuplement humain disséminé en montagne. Cependant, elle a depuis longtemps cessé d'être la principale activité régionale. Cette situation varie beaucoup d'un pays à l'autre, à cause non seulement du contexte géographique et des conditions sociales générales, mais aussi des liens à d'autres

activités, par exemple l'agriculture à temps partiel avec pluriactivité. Les produits de l'agriculture de montagne sont très variés, ils dépendent de la fertilité du sol, des conditions climatiques, des traditions et des marchés. Mais les handicaps auxquels l'agriculture de montagne doit faire face sont évidents pour chacun : difficultés de production intensive, productivité basse et coûts de production élevés. En conséquence, ces zones agricoles sont généralement menacées de marginalisation, avec toutes les conséquences négatives que celle-ci implique pour la performance économique régionale d'ensemble.

La Politique agricole commune (PAC) fournit un cadre aux actions et l'ensemble le plus large de mesures pour les zones de montagne. Les paiements directs pour la montagne et les autres zones défavorisées ont été introduits en



Graph 11: MCL soutenue par AWU / Source: Arkelton Centre 2005 P.110

1975 pour soutenir les systèmes agricoles des zones défavorisées, et ont été depuis étendus. Les principaux résultats de l'analyse de l'application de la politique en faveur des zones défavorisées mettent en avant les constatations suivantes ([graphe 11](#) et [graphe 12](#)):

- **Il existe des stratégies nationales et régionales de mise en place du système en faveur des zones défavorisées.** Dans certains pays, les montagnes sont une priorité particulière, dans d'autres, l'attention se porte sur les zones défavorisées en général.

- **On constate un déclin distinct Nord-Sud du soutien aux zones défavorisées** qui ne s'est pas stabilisé avec la progression du système lors des dernières décennies

- **Dans les nouveaux Etats membres, il existe un intérêt spécifique pour le système en faveur des zones défavorisées,** avec certains pays montrant leur attention pour le soutien des zones de montagne.

- En général, **l'agriculture de ces zones est pratiquée selon des taux d'intensité** moindres que les moyennes nationales.

- Les récentes discussions et **recherches sur un soutien ciblé a augmenté le besoin de différenciation des paiements,** à savoir que les difficultés de production spécifiques devraient se refléter plus directement dans le montant des aides aux fermiers et aux terres cultivées.

- L'évaluation des politiques montre clairement **qu'il existe une forte demande de certains services fournis bien que l'aménagement du territoire soit lié à sa géographie.** Les futures réformes politiques devront tenir compte de ce fait et s'assurer du

maintien de la fourniture des biens publics dans ces zones.

- Cependant, il devient de plus en plus **important de réfléchir aux relations entre le soutien en faveur des zones défavorisées et d'autres domaines politiques,** ainsi que d'évaluer le poids de ce soutien, ses implications sur l'économie régionale, et les menaces de marginalisation.

Jusqu'à maintenant, outre le système en faveur des zones défavorisées, la conception et la mise en place de la PAC a été peu touchée par les concepts territoriaux de compétitivité économique équilibrée, de cohésion sociale et de polycentricité élaborés lors de la Perspective de développement spatial européen (EC 1999) et du troisième et quatrième rapport de Cohésion (EC 2004a, EC 2007c). Ni l'Agenda 2000 ni les dernières réformes de la PAC n'ont été fondées sur les critères de cohésion territoriale. Bien que l'objectif de viabilité environnementale apparaisse de plus en plus pertinent depuis les réformes des années 1990, ce changement de politique n'a eu que des effets spatiaux limités (Dax 2006). Dans les Etats et les régions, presque toutes les mesures ont été horizontales, sauf en ce qui concerne les zones défavorisées et celles désignées par les programmes agro-environnementaux.

La contribution de la politique agricole à la cohésion territoriale est devenue une question centrale avec la montée du poids des tâches multifonctionnelles de l'agriculture, la prise en compte de besoins environnementaux et des liens à l'économie rurale. La dimension régionale de la production et du soutien agricole a été étudiée en détail dans un projet de l'UE sur l'impact territorial de la PAC et de la politique de développement rural (dans le Réseau de l'Observatoire spatial européen de planification – ESPON, projet 2.1.3,

Shucksmith et al. 2005). Bien que des données importantes sur le soutien à l'agriculture dans l'UE ne soient guère disponibles pour l'analyse régionale, les principaux résultats montrent clairement les effets des diverses composantes de la PAC.

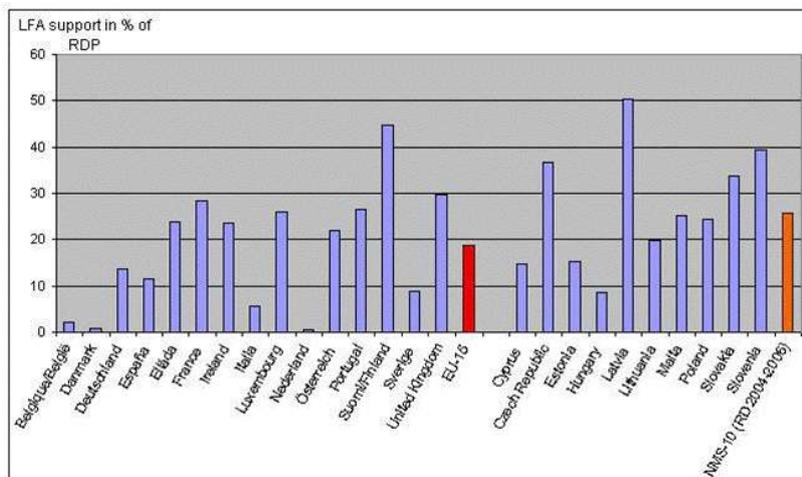
Le premier est lié au volume des paiements obtenus avec le soutien du Pilier 1. L'analyse suggère que le Pilier 1 de la PAC semble favoriser l'aide aux zones centrales plutôt qu'à la périphérie de l'Europe².

L'incidence géographique du soutien du Pilier 1 (graphe 13) peut être facilement expliquée par la répartition des types et des tailles de fermes à travers l'Europe. Ces constatations reflètent les différents niveaux du soutien du prix du marché et les paiements de revenus directs des produits agricoles, ce qui conduit aux effets suivants:

- Les régions de grandes fermes tendent à obtenir des taux plus importants de soutien, par exemple les régions avec un fort pourcentage de couverture de terres irriguées, de cultures complexes et de pâturages.
- Les régions de terres agricoles consacrées à la production de fruits ou de vin tendent à recevoir des niveaux plus bas de soutien du Pilier 1.
- De plus, le soutien du Pilier 1 est directement lié à l'accessibilité au niveau européen : les régions les plus accessibles d'Europe tendent à obtenir des pourcentages supérieurs de soutien.

² Ce n'est pas une surprise car le Pilier 1 n'a jamais été déclaré être une mesure de cohésion. Par contraste avec le soutien du prix du marché, les paiements des revenus directs ont été généralement plus élevés dans les zones où le Produit Intérieur Brut est bas (P.I.B.) par tête et les taux de chômage élevés.

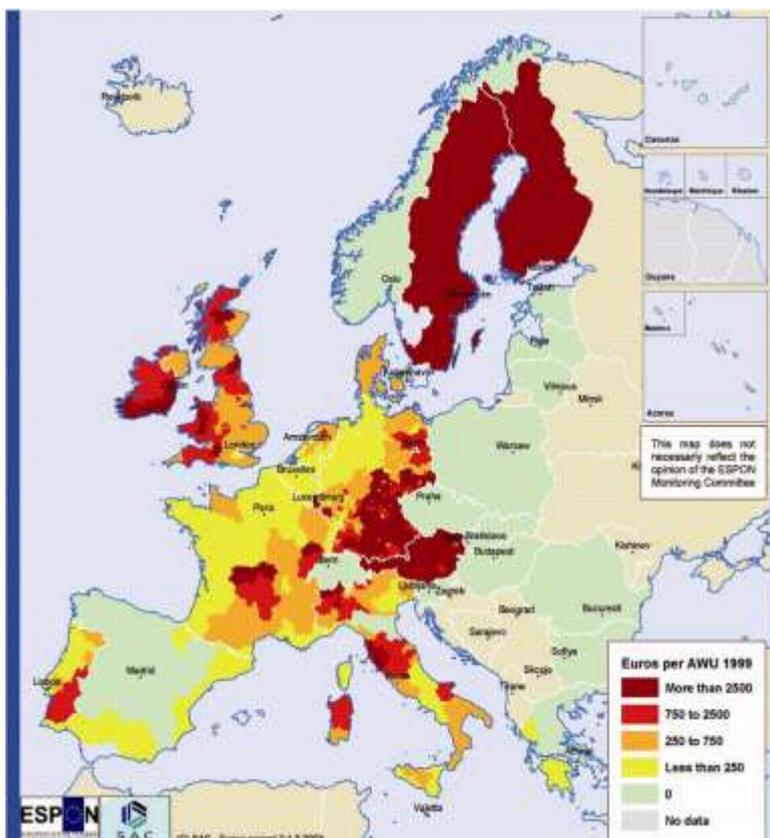
En comparaison, le Pilier 2 de la PAC (qui comprend un ensemble de mesures tout à fait distinct du développement structurel et rural), devrait être distribué plus conformément avec les objectifs de cohésion. Mais de manière surprenante, au niveau européen, l'incidence du soutien du Pilier 2 (graphe 14) n'a pas favorisé jusqu'à présent la cohésion spatiale, et n'a qu'un effet de compensation limitée par rapport à la distribution de l'aide du Pilier 1. Comme aucune donnée des dépenses de soutien de la PAC au niveau régional n'est communiquée par les services de la Commission, cette constatation repose sur une approximation du soutien du Pilier 2, fondée sur les deux sources suivantes : les budgets du Programme de développement rural (PDR) fournissent un indicateur des fonds programmés (Indice 2), alors que les données du Réseau d'information comptable agricole (RICA) font apparaître la distribution régionale des paiements en cours. Il faut noter que les données du RICA n'incluent pas les plus petites unités agricoles, mais elles intègrent la majorité de la production agricole et du soutien de la PAC. Les différences entre les deux ensembles de données révèlent la tendance à l'intégration de la dimension spatiale. Ainsi, l'ensemble du Programme de développement rural indique un déplacement



Grappe 12: soutien de la MCL, part de la RDP / Source: Dax et Hovoka, 2007

de l'allocation de soutien en faveur du Pilier 2 plus conforme avec les objectifs de la politique de cohésion.

Il existe de grandes différences entre les pays et les régions pour lesquels le PDR est utilisé comme un outil de promotion de la gestion environnementale des terres et ceux pour qui la modernisation de l'agriculture demeure la priorité du programme (Dwyer et al., 2002). Les régions les plus riches de l'Europe du Nord tendent à donner la priorité à l'agroenvironnement et au système en faveur des zones défavorisées, alors que les régions les plus pauvres du Sud et les pays entrants ont fait du développement agricole leur priorité.



Graph 13: PAC, Soutien par AWU du Pilier 1 / Source: Arkleton Centre 2005, P. 19

La raison des disparités régionales et nationales repose surtout sur une allocation inégale des fonds du PDR, sur la base de financements historiques et des besoins de co-financement des dépenses du Pilier 2. Le modèle spatial de la mise en œuvre politique montre aussi que les régions de montagne obtiennent un peu plus d'aides grâce aux mesures précises du Pilier 2, qui ont pour objectif des systèmes de production plus soucieux de l'environnement. Cependant, en termes économiques, les difficultés de production en zones de montagne ne sont que très légèrement compensées par ces mesures.

En comparant les mesures des Pilier 1 et du Pilier 2 par groupes de taille de ferme, la répartition contrastée des deux blocs de la PAC est visible. Le soutien plus important du Pilier 2 aux fermes de plus petites tailles montre que les divers critères d'allocations comptent réellement. L'orientation des instruments du Pilier 2 vers une gestion agricole plus environnementale et vers des stratégies de diversification est démontrée par une

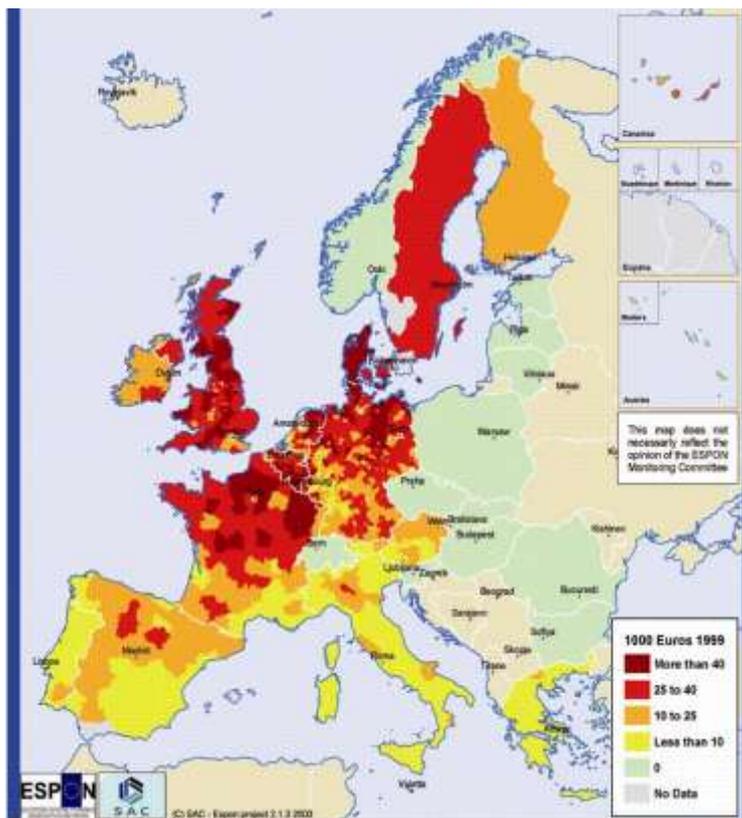
participation plus large des groupes de fermes de petite taille³ à ces mesures. Même si ce déplacement semble encore insuffisant, il expose le potentiel à aborder la dimension régionale de façon plus explicite. (Dax et Hovorka 2007).

La réforme de l'Agenda 2000 s'est concentrée sur le développement d'un programme unifié de développement rural (concept du Pilier 2 de la PAC). Cela devrait être le point central de la politique agricole nationale et régionale.

La mise en œuvre du PRD est encore influencée par des expériences et des priorités

³ Les fermes sont réparties en cinq groupes. Ainsi, il existe un nombre égal de régions dans chaque catégorie, avec les limites suivantes: 0 – 10,69 Unités de Taille Economique (ESU), unités des fermes les plus petites; 10,69 – 21,70 ESU; 21,70 – 40,76; 40,76 – 64,10; 64,10 +, unités des fermes les plus grandes.

passées et reflète les décisions nationales de cofinancement. Il existe aussi une large gamme de mesures prédominantes sélectionnées pour le développement rural des Etats membres. La distribution des fonds selon les trois axes et les activités Leader de la période actuelle du programme (2007-2013) révèlent la continuité des stratégies nationales. Environ la moitié des fonds est consacrée aux mesures agro-environnementales et au soutien aux zones défavorisées. Dans plusieurs pays (Autriche, Finlande, Suède), ces deux mesures représentent même plus de 75 % des budgets du PDR. L'espérance que ce programme s'ouvre dans une certaine mesure aux acteurs non-fermiers peut difficilement être réalisée, et le taux de 10 % des budgets du PDR alloué aux mesures d'économie rurale (axe 3) ne constitue pas une évolution décisive de la stratégie globale.



Graphe 14: PAC, Soutien par AWU du Pilier 2 / Source: Arkelton Centre 2005, P. 20

Politique de la forêt

Les forêts couvrent une large proportion des montagnes en Europe et contrastent avec la distribution de terre arable de ces zones. Le terrain relativement plus aisé des zones de forêt des basses terres (surtout en Scandinavie), où les coûts d'infrastructure de forêt, les récoltes et le transport vers les marchés sont beaucoup plus faibles qu'en zones de montagne, est la principale raison pour laquelle la foresterie en montagne n'est souvent pas très rentable. En général, les forêts de montagne ont une valeur sociale très importante pour la protection de lignes de partages des eaux et contre les catastrophes naturelles, pour le tourisme, et pour les loisirs, dont la chasse (Nordregio 2004, p.155ff.).

Dans le contexte des politiques européennes, les fonds pour les mesures de foresterie sont très bas en comparaison avec ceux pour l'agriculture, et le traité de Rome stipulait d'ailleurs que les règles du Marché commun pour l'agriculture ne concernent pas les forêts et leurs produits. La politique mise en place a été modifiée dès 1988 quand l'UE a adopté une nouvelle stratégie (Com. 88/255) et un "programme d'action pour la forêt". L'ensemble des rôles des forêts (production, environnement, et loisirs) est alors mis en lumière pour encourager tout le secteur de la foresterie. Ce programme se décline en cinq points : l'afforestation de la terre agricole, le meilleur usage des forêts en zones rurales, le liège, la protection de la forêt, et les mesures d'accompagnement. En 1992, la règle 2157/92

(amendée en 1997) renforce les dispositions de la Communauté pour mieux protéger la forêt de la pollution atmosphérique et des feux. Dans l'ensemble, un équilibre juste doit être trouvé entre les divers rôles des forêts de montagne. Avec le temps, leur nature multifonctionnelle a été reconnue, avec une politique forestière intégrée à la politique de développement rural. Selon le principe de subsidiarité – et pour être plus efficace – les

stratégies et les mesures pour la forêt en Europe sont mises en place sur plusieurs niveaux gouvernementaux (national, régional ou local). Les forêts de montagne sont aussi sujettes à des résolutions spécifiques adoptées par les Conférences ministérielles sur la Protection des forêts en Europe et le protocole des forêts de montagne de la Convention alpine.

Services publics et infrastructure

Ces dernières années, l'offre et la demande de services publics ont fait l'objet d'adaptations dynamiques. La menace qui pèse sur le maintien des services en zones rurales et de montagne affecte directement les objectifs de cohésion. Le troisième rapport sur la cohésion précise que "malgré les difficultés de certaines régions, l'égalité d'accès aux équipements de base, aux services essentiels et à la connaissance – soit les 'services d'intérêt général économique' – pour chacun où qu'il habite est une condition clé de la cohésion territoriale" (EC 2004a, p.33).

Les services qui sont souvent inclus dans les analyses se réfèrent aux services de base de la vie quotidienne d'un territoire (magasins d'alimentation locaux, crèches, écoles, docteurs et hôpitaux, soins à domicile, services de poste, transports publics, etc.). Certains de ces services de base, comme les bureaux de poste, les Télécom, Internet, l'énergie, les traitements des eaux usées et de disposition de déchets, sont aussi de première importance pour les activités d'affaires. Il est donc fait référence ici aux "services qui servent l'intérêt commun et pour lesquels il est de l'intérêt public de les rendre accessibles sans avoir nécessairement à les recevoir du secteur public" (Favry et al. 2006, p.18).

De nos jours, l'importance de la fourniture de services de base est devenue la question essentielle dans presque toutes les zones rurales. Cette importance contraste avec le fait que les coûts de ces services tendent à être beaucoup plus élevés que dans les régions à plus forte densité de population. De plus, la dispersion des services publics se remarque surtout en zones de faible population, où le peuplement est dispersé. Ce souci a beaucoup augmenté dans les zones de montagne, où les difficultés topographiques aggravent même des coûts faibles qui peuvent être couverts par les frais des services. Plusieurs études et analyses se sont penchées sur les contextes régionaux de montagne (EC 2003, Nordregio 2004, Machold et Tamme 2005, Stalder et al. 2006, Levret et Marot 2006)). Elles illustrent le débat sur la fourniture de services au niveau régional/local avec une foule d'exemples illustrant les trajectoires régionales de développement. Ainsi, même si de récentes analyses de la situation dans les Alpes révèlent qu'il n'existe pas de type de problème standard, l'étude européenne récente *Euromountains.net* souligne que "la population relativement éparse, la topographie complexe, et dans la plupart des cas, les défis climatiques des zones de montagne, signifient que la fourniture de services y sont en général plus coûteux, d'environ 20-30% de plus qu'en

zones métropolitaines. Cependant la proportion varie selon de nombreux facteurs, surtout dans la zone d'intérêt" (Price 2007, p.29f.). Des transports et des infrastructures de communication efficaces sont la condition d'un niveau de services viable pour la population locale. Il faut noter qu'avec les innovations technologiques, les coûts élevés des services en montagne ne seront pas aussi importants qu'ils l'étaient hier, et qu'il existe donc d'autres options pour organiser leur fourniture. Mais ces nouvelles opportunités restent à être réalisées, et des mesures fortes attendent leur mise en place dans la plupart des régions de montagne.

En général, la distribution des services à travers l'Europe est équilibrée, et les principales chaînes de montagnes sont bien équipées. Cependant, le nombre et la densité des services en montagne sont inférieurs à ceux des zones de basses terres, ce qui conduit à dissocier le temps de voyage et les modèles d'accès. De plus, il existe des différences claires de soutien aux services d'infrastructure entre l'Europe du Nord, l'Europe du Centre et l'Europe du Sud, et les zones plus éloignées de l'Europe (dont les nouveaux Etats membres de l'UE), qui montrent les écarts de livraison (quantitative) de services. Les constatations principales de l'analyse des services publics soulignent les points suivants :

- Les principaux problèmes survenant en zones périphériques sont l'organisation des transports publics, l'intégration rapide dans des réseaux de technologies de l'information et de la communication, l'entretien et l'amélioration des structures d'éducation de qualité, les soins de santé, et les équipements pour les personnes âgées.
- Les groupes de population les plus touchés par la réduction des services de base sont les femmes, les enfants, les personnes

handicapées, les personnes âgées et les personnes sans véhicule à moteur.

- La libéralisation des services bénéficie aux entreprises les plus importantes des centres régionaux, alors que la situation concurrentielle des petites et moyennes entreprises de la périphérie se dégrade. De plus, une part considérable de l'emploi rural se trouve dans les entreprises de services de base.
- Des fonctions sociales essentielles sont remplies par ces services de base qui créent des lieux de communication et contribuent à créer un espace public en zones rurales.
- L'érosion des services de base encourage un sentiment pessimiste et négatif parmi les personnes des communautés concernées en zones rurales, et particulièrement en périphérie de zones de montagne.
- La vie culturelle et le travail de communauté auto-organisé comptent pour les résidents, qui peuvent ainsi créer des liens avec leur petite ville régionale.

La problématique émergeant des analyses indique que les principales difficultés à traiter concernent la mobilité, pour la disponibilité des transports publics, les nouvelles technologies de l'information et de la communication, des ressources suffisantes et de bonne qualité pour l'éducation et la formation, des équipements de santé et de soins pour les personnes âgées. Ces besoins ont influencé la politique régionale de certains pays ayant de larges zones de montagne dès les années 1970 et 1980 et ont conduit aux concepts de développement endogènes. Les programmes d'actions locales, incluant les activités de renouveau des villages, et plus tard, à l'initiative de l'UE, pour les régions rurales, le programme Leader et l'Agenda Local des 21 groupes, soulignent l'engagement des zones périphériques et offrent un large éventail d'expériences et de réussites exemplaires.

Il sera important pour les programmes régionaux de l'avenir de déduire des stratégies

utiles à l'action, en y incluant notamment (i) l'action de coordination et de coopération des municipalités, des régions et des secteurs, (ii) le soutien au travail bénévole de la communauté et des organisations non lucratives. De telles activités ne seront utiles que si l'engagement local peut être protégé et la participation étendue au-delà des intervenants traditionnels.

Le large mandat social pour l'entretien et l'amélioration de la fonctionnalité des zones rurales découle des documents législatifs et politiques de nombreux pays ayant des régions périphériques. Pour les cas spécifiques de régions à problème, une étude comparative a été menée lors de l'analyse de la préparation des rapports du Fond de cohésion, et une section séparée traite des régions à handicaps géographiques comme les zones de montagne.

Il faut donc souligner les effets du changement de la fourniture des services publics sur la compétitivité des régions de montagne et identifier les facteurs critiques des équipements et des stratégies d'action. Le niveau de la fourniture de services ne peut pas être réduit à une dimension purement économique, mais doit être compris comme un élément primordial du développement régional. Mais cette réflexion est noyée par le débat de politique générale, le discours sur les services que l'Etat moderne devrait fournir, et

Mobilité et accessibilité

Certains défis majeurs pour les personnes vivant en montagne sont liés à l'inconvénient comparatif relatif aux types d'infrastructure et de services. Ce désavantage comporte deux volets : la périphérialité, d'une part, et les contraintes d'accès à des infrastructures proches de régions de montagne d'autre part. Différents indicateurs d'accessibilité soulignent

sur ce qui devrait être développé par les acteurs privés ou par un partenariat privé-public.

A l'égard de l'évaluation de l'impact des politiques, il faut noter qu'un grand nombre d'acteurs considère que les services publics sont primordiaux pour améliorer les conditions de vie et accéder à une économie prospère en régions de montagne. Les différentes politiques sont affectées par des objectifs et des options différents. Il est très difficile d'évaluer toute la gamme des politiques et leurs impacts territoriaux sur le développement régional de manière exhaustive. Une étude sur les impacts territoriaux des politiques de la Communauté et des coûts de non-coopération des politiques diverses a abordé la question et minimisé la nature sectorielle de nombreuses politiques, tout comme la participation de certaines politiques efficaces au renforcement de la 'dualisation territoriale', impliquant une différenciation entre les zones de concentration et les régions périphériques piégées par un mécanisme de marginalisation (Robert et al. 2001). La fourniture de services n'est donc plus seulement une question de coût effectif des services ou de solutions techniques innovantes, mais bel et bien le cœur de la fonctionnalité des zones rurales (dont les zones de montagne) et de toute stratégie de développement régional.

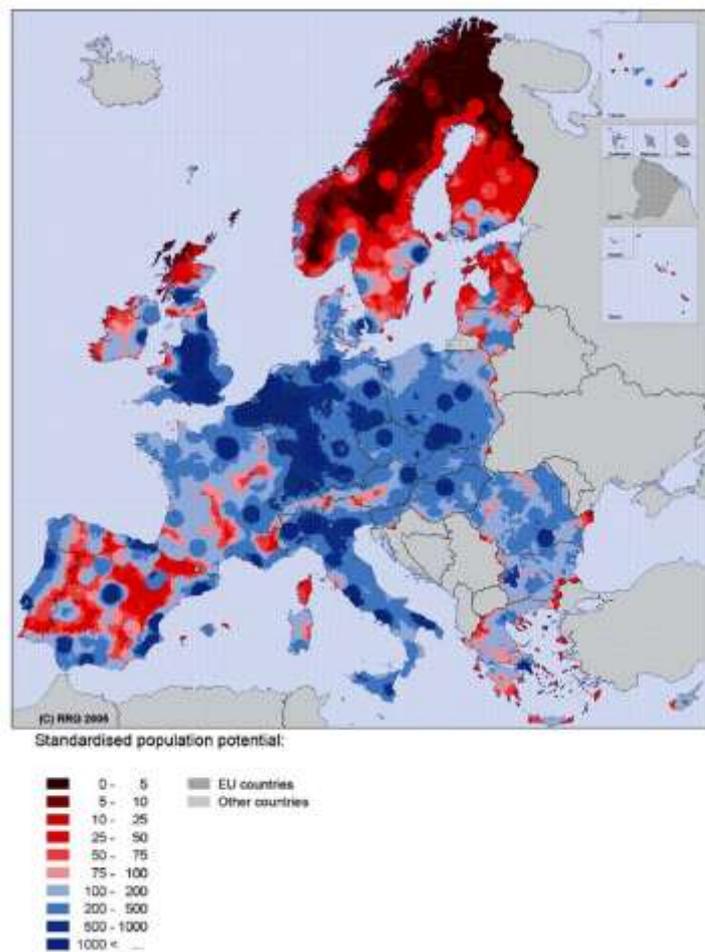
ces obstacles. Ils se basent sur l'hypothèse que l'"attraction" d'une destination augmente avec la taille, et diminue avec la distance ou le temps et les coûts du voyage. Comme nous l'avons déjà vu, il nous faut faire la distinction entre les indicateurs nationaux et européens de périphérialité.

En général, Il existe en Europe le modèle centre-périphérie, dont les plus hautes valeurs sont au centre de l'Europe, en Allemagne et dans les Etats voisins. Cependant, ce modèle présente des caractéristiques très différentes du modèle qui envisage les municipalités de montagne par pays individuel. Certaines régions, par exemple les municipalités de montagne du Nord de la Norvège, l'ensemble de la Suède et de la Finlande, les hautes-terres et les îles d'Ecosse, ou les îles méditerranéennes, sont considérées comme périphériques d'après les modèles européens et nationaux, mais d'autres municipalités sont beaucoup plus accessibles en prenant en compte le niveau national et non pas européen.

La distribution spatiale générale des infrastructures comme les aéroports, les universités, ou les hôpitaux à travers l'Europe montre qu'au moins des équipements locaux sont accessibles dans la plupart des régions. Néanmoins les populations locales souhaiteraient avoir accès à des infrastructures de meilleure qualité ; en particulier, la distance des universités peut constituer un obstacle considérable à une éducation réussie dans ces régions. Bien qu'il n'existe pratiquement aucune information sur la qualité des services concernés, cette question peut être abordée en considérant la partie de la population avec le plus faible potentiel dans la plus grande partie des massifs montagneux (Gløersen, E. *et al* 2006, [graphe 15](#)). Même si les principales chaînes de montagnes sont bien équipées en infrastructures, le nombre et la densité de celles-ci sont inférieurs à ceux des

basses terres, ce qui aboutit à un temps de voyage plus long et des accès plus difficiles. A cet égard, les zones de transition jouent un rôle primordial en fournissant un accès aux services. Dans de nombreuses régions d'Europe, les services situés en zones de transition compensent le manque de services en zones de montagne.

De surcroît, il existe des couloirs à travers les chaînes de montagne où les infrastructures se



Grappe15 : Potentiel de population dans un rayon de 50Km / Source: Gløersen, E. *et al* 2006

concentrent. Bien que le traditionnel modèle

centre-périphérie soit valable pour ce qui concerne l'accessibilité aux différents types d'infrastructures, il existe aussi une grande diversité au sein même des massifs, diversité parfois plus importante que celle entre les massifs. Le manque d'un type d'infrastructures

dans un massif peut être compensé par l'excellent accès à un autre type d'infrastructures. Une division nette se dessine quant à l'accès aux infrastructures entre l'Europe du Nord, l'Europe centrale et l'Europe du Sud, et entre les anciens et les nouveaux Etats membres de l'UE. En regroupant ces

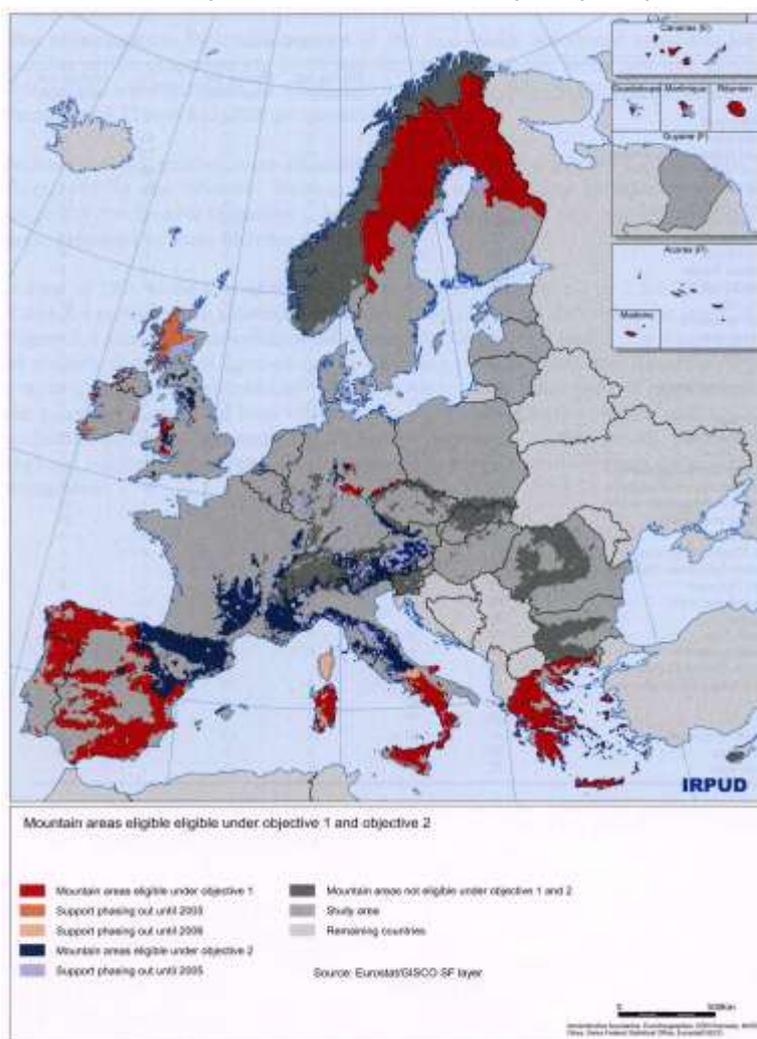
constatations, la conclusion qui émerge est que toutes les chaînes de montagnes ne sont pas handicapées par un accès difficile ou un manque d'infrastructures. Au contraire, il faut examiner chaque massif individuellement pour en déterminer les handicaps spécifiques et les besoins.

Politique régionale, Fonds structurels

Après la réforme des politiques structurelles du milieu des années 1980, un certain nombre de zones régionales Objectif a été introduit (1, 2, 5b et 6). La plupart des zones de montagne avec le plus de difficultés ont été classées dans les zones Objectif 1, ou, si elles se situaient dans des pays sans zones Objectif 1 importantes, dans une autre catégorie spatiale. Par exemple, les caractéristiques de montagne étaient explicitement inscrites dans les critères d'éligibilité de l'Objectif 5b. Bien que le lien direct vers les zones Objectif se soit affaibli lors des périodes du programme suivant, la situation des régions de montagne était implicitement prise en considération dans les zones proposées alors au soutien des Fonds structurels par la plupart des Etats membres. Le graphe 16 montre les zones de montagne qui étaient éligibles pour l'Objectif 1 et l'Objectif 2 (2000-2006).

On peut conclure que les initiatives de l'UE ont intéressé de nombreuses zones de montagne. Cela est encore plus vrai pour Interreg, qui a soutenu la coopération transnationale dès le début, et qui est donc particulièrement pertinent pour beaucoup de zones de montagne en raison de son

impact transnational. Interreg a permis le lancement ou le renforcement de programmes de coopération pour des zones et des questions abordées de manière plus cohérente que dans un cadre politique purement



Graphe 16: Zones éligibles de massifs sous l'objectif 1 et 2 (2000-2007) / Source: Nordregio 2004 P. 172

national. Il existe des exemples de projets spécifiques à la montagne, comme le projet "Euromountains.net", une coopération des régions européennes de montagne lancée à l'initiative d'Euromontana.

Le programme actuel des Fonds structurels a une implication spatiale moins évidente, et n'est donc plus directement lié aux zones de montagne. Néanmoins il faut prendre en compte les situations géographiques distinctes dans les considérations stratégiques. Certains pays ont souligné le rôle particulier des zones de montagne dans leur développement spatial et dans les objectifs de leur politique régionale, en leur consacrant une partie de leur document de position stratégique. Les programmes de l'UE ont des implications

différentes selon les régions de montagne. L'évaluation régionale et les conclusions à en tirer reflètent donc la position nationale et régionale, et le cadre institutionnel particulier. Il existe des approches variées pour prendre en compte les défis en zones périphériques et de montagne. Malgré ces différences, les activités de coopération trans-régionale et trans-nationale ont été renforcées, notamment grâce aux divers programmes Interreg (Dax et Parvex 2006). Ceux-ci soulignent le besoin de coopération au niveau régional pour traiter des problèmes particuliers à de nombreuses régions de montagne, qui peuvent souvent mieux être résolus par la coopération locale et régionale.

Développement environnemental

Les paysages de la plupart des montagnes européennes ne résultent plus principalement de processus naturels, mais sont l'œuvre d'une gestion humaine à travers des générations d'agriculture, de foresterie, et d'autres activités économiques. La diminution de la zone totale de terres cultivées, qui dans la plupart des pays est plus rapide en montagne que dans les basses terres, s'accompagne d'importantes modifications écologiques, notamment l'expansion de broussailles et de forêts sur les terres abandonnées. La construction d'immeubles, de routes et d'autres types d'infrastructures doit s'ajouter à ces forces de changement, surtout dans les régions de très fort développement touristique. Les changements climatiques ont déjà des effets localisés, par exemple la fonte du permafrost et des glaciers, et peuvent être considérés comme des facteurs à long terme de l'évolution de l'environnement de montagne.

Les risques naturels reconnus en zones de montagne, liés à leurs caractéristiques géologiques, comme les pentes et le climat, sont donc aggravés par les interventions humaines de trois manières principales : changements des paysages dus à l'abandon des activités traditionnelles ; tensions liées à la construction incontrôlée d'infrastructures et à l'exploitation tous azimuts du secteur touristique ; et instabilité des variations climatiques. Au-delà de ces risques, ces changements menacent souvent le patrimoine culturel particulier des montagnes, ainsi que de nombreuses espèces en danger, souvent endémiques et/ou en voie de disparition, pour lesquelles ces lieux sont un dernier refuge. Comme des changements importants dans l'utilisation des terres de montagne et des caractéristiques environnementales sont prévus dans l'avenir, le développement et la

mise en œuvre de politiques encourageant la protection de l'environnement est une priorité. Trois principaux types d'outils ont été utilisés, relatifs à la planification spatiale, à la gestion des risques, et à la préservation de la nature.

Dans presque tous les pays, il n'existe pas de réglementation et d'instruments de direction particuliers pour les zones de montagne. Des mécanismes classiques, des plans d'ensemble locaux, sont parfois établis dans un cadre plus large de règles ou de plans régionaux. Dans ces plans, la tendance générale, qui auparavant était à la concentration sur les zones urbanisées, est maintenant à l'intégration de la planification de l'utilisation des terres urbaines et rurales pour créer un cadre commun recouvrant tous les types de territoires. Cette tendance est très importante pour les montagnes, où la non-agriculture est souvent présente.

La gestion des risques est une grande question pour les zones de montagne. Les risques les plus fréquents sont les inondations, les coulées de terre et de boue, les avalanches en haute montagne, les feux de forêt en pays méditerranéens, et parfois l'activité sismique. L'abandon de l'utilisation traditionnelle des terres conduit souvent à l'augmentation des risques naturels et à un plus grand besoin de contrôles publics et de systèmes de prévention. Localement, l'amélioration des connaissances relatives aux risques naturels, à leurs processus et à leur diminution, est cruciale pour les empêcher ou en minimiser les effets. L'intégration de tâches environnementales dans un concept de politique intégrée est de longue date un objet de recherche et d'analyse pour les programmes de développement des montagnes (Euromontana 1998).

En Europe, chaque pays a son propre système de conservation environnementale, adapté aux différentes conditions nationales (surtout à la densité de population), au but et au degré de la protection. Ces systèmes concernent les parcs nationaux et régionaux, les réserves naturelles et forestières, les sites d'intérêt scientifique particulier, les réserves sauvages, les paysages protégés et culturels, les sites

classés, les monuments du Patrimoine, et d'autres encore. Ceux-ci ont été établis à partir des années 1970, et de nouvelles grandes surfaces sont encore en train d'être créées. A l'échelle de l'UE, les systèmes Natura 2000, issus des Directives des espèces et des habitats, sont les premiers instruments de la conservation de la nature, bien que leur mise en œuvre ait été sérieusement retardée dans de nombreux pays.

Exemples d'innovation et pratiques exemplaires

De nombreux initiatives et projets ont été réalisés dans les montagnes européennes, qui prennent en compte le besoin de développer une action innovante et d'intégrer les acteurs locaux aux stratégies régionales. Les analyses des conditions préalables de base de telles approches considèrent le cadre général, et mettent en évidence une multitude de cas pratiques exemplaires. L'inventaire des

exemples se fonde, pour une analyse des structures novatrices, sur les projets de l'UE, et notamment sur les résultats des projets des programmes régionaux de l'UE (Interreg et Leader) pour lesquels les considérations relatives à la mise en œuvre sont centrales. Les principaux facteurs de succès comprennent:

- La reconnaissance des difficultés spécifiques de production en zones de montagne,
- L'évaluation des services multifonctionnels de l'agriculture et de la foresterie et l'interrelation étroite avec les économies régionales (y compris la pluriactivité des agriculteurs),
- Le développement stratégique de produits de haute qualité qui stimulent les potentiels spécifiques et l'origine régionale des produits,
- La demande et le développement de paysages culturels comme principal élément d'attrait de ces zones,
- La reconnaissance de changements sociaux fondamentaux et le besoin de cohésion économique, sociale et territoriale des régions de montagne.

A cet égard, le développement régional rural doit être compris comme un concept évolué, dont le but n'est pas prioritairement de soutenir la politique agricole, mais qui traite et intègre tous les domaines pertinents. Récemment, l'OCDE (2006) a élaboré le terme "nouveau paradigme rural" pour cette perspective de la politique rurale. A travers une structure de gouvernance à plusieurs niveaux, cette approche envisage d'identifier et de développer les potentiels locaux et

d'améliorer les équipements ruraux. Etant donné la grande pertinence de cette approche pour les zones périphériques et de montagne, de nombreux exemples et études de cas leur ont été appliqués, qui soulignent tous l'utilité de ce nouveau concept pour surmonter les problèmes de développement régional. La réussite de la mise en œuvre de ces programmes amène à plusieurs constats :

- **Ces programmes abordent tous les domaines, qu'ils soient**

économiques (diversification agricole, restructuration, industrie, tourisme) et sociaux (éradication de la pauvreté), et prennent aussi en compte les infrastructures, l'environnement (conservation de la biodiversité, parcs naturels), la formation et l'expertise (personnes sans emploi, fermiers, acteurs locaux, visiteurs), les adaptations institutionnelles (associations de montagne, forum), la coopération (conventions interrégionales) ;

- **Ils impliquent toutes sortes d'acteurs** – l'État, les associations, les

sociétés et les entrepreneurs, les habitants – et de territoires, l'accent étant mis sur les niveaux locaux et sous-régionaux ;

- Certains de ces programmes sont issus de l'UE (Interreg, LEADER) ou d'initiatives internationales (avec les pays extra-européens), mais **beaucoup s'inscrivent dans un cadre national ou régional** ;
- **Il existe des différences entre les anciens et les nouveaux Etats membres de l'UE** sur les questions majeures et les priorités.

Vue intégrée sur les politiques

L'expérience des initiatives de développement régional démontre qu'un développement dynamique requiert à la fois des acteurs locaux s'attellant aux problèmes du marché local et exploitant à son maximum le potentiel de développement de la région et des instruments politiques appropriés. Une approche holistique est indispensable pour fournir tous les effets positifs qui sont souvent, comme c'est le cas de la gestion de l'utilisation de la terre, beaucoup plus indispensables à d'autres

secteurs économiques et à des personnes extérieures appréciant ces services. Selon une approche systémique, des instruments uniques impliquent le danger de négliger les interrelations et tendent à échouer dans l'internalisation des externalités. En traitant du problème de la multitude des tâches relatives à l'utilisation de la terre en montagne, les implications très importantes de l'intervention (et de la non-intervention) politique méritent une attention spéciale (OCDE, 1999).

- Le développement de la montagne demande un soutien actif de politiques incitatives qui contribuent à modérer le comportement des acteurs locaux/régionaux.
- Des réglementations sont souvent nécessaires pour prendre en compte la valeur des paysages, en particulier par rapport aux valeurs de non usage, d'option et d'existence, et pour garantir l'entretien d'un capital précieux pour les générations futures, surtout en ce qui concerne les systèmes à haute valeur environnementale.
- Les équipements en montagne ont une dimension importante, collective et territoriale, qui implique que les inconvénients de leur éloignement soit surmontés par l'action collective..
- Il existe une coïncidence importante entre zones de montagne et zones d'intérêt de conservation de la nature. Puisque la faible intensité des systèmes agricoles de zones de montagne se montre, dans une certaine mesure, salubre à l'environnement, mais menacée à la fois par l'abandon et l'intensification, il est urgent de souligner l'importance d'une gestion adéquate du développement des paysages et des structures de soutien à l'aide de concepts politiques.

5. Recommandations pour les politiques et l'action en montagne

Les analyses des acteurs régionaux, les activités de recherche, et la mise en œuvre des politiques, révèlent toutes des expériences communes aux montagnes d'Europe. Elles montrent que les régions de montagne forment une grande partie du territoire (rural) européen, et reflètent parfaitement la situation des régions périphériques. Les régions de montagne sont donc au cœur des objectifs de la cohésion territoriale en Europe. Certains facteurs clés du développement de la montagne sont résumés ici. Ils ont trait en particulier aux caractéristiques écologiques, sociales et économiques de ces zones.

Les éléments clés et les principes d'une approche politique centrée sur le développement durable en zones montagneuses (Agenda de la Montagne 2002) et prévenant les tendances à la marginalisation seraient :

(1) la reconnaissance des zones de montagne comme zones spécifiques de développement

Il est primordial, pour élaborer une politique d'action en faveur des zones de montagne, de partir d'une définition de ces zones largement reconnue et acceptée. La difficulté est que les conditions topographiques et naturelles sont souvent différentes au sein de courtes distances, et les contextes peuvent aussi l'être pour des zones voisines. Selon l'objectif de la délimitation, une définition restreinte ou plus large est appliquée.

Les typologies les plus pertinentes pour la politique de la montagne sont utilisées par la DG Agri (pour l'application du système en faveur des zones défavorisées depuis 1975) et

par le calcul élaboré pour la DG Regio dans l'étude sur les zones de montagne (Nordregio 2004), dont le but était d'établir une base géographique harmonisée et une série d'indicateurs pertinents pour les zones de montagne européennes.

La reconnaissance d'une zone de montagne doit être davantage spécifiée en prenant en compte la situation de la montagne ou l'origine de ses produits. Les régions de montagne ont donc besoin qu'on leur donne la possibilité de s'exprimer lors de l'élaboration des décisions et des politiques.

Cette perspective souligne également que les programmes de soutien ne doivent pas être conçus principalement pour compenser les difficultés, mais être orientés vers l'exploitation du potentiel détecté en montagne. Dans de nombreux cas, ces potentialités ne sont toutefois pas de simples schémas de production ou de services. En général, la participation des acteurs locaux permet de les situer et de les générer, pour les transformer en atouts réels de développement.

(2) la rémunération pour services rendus aux zones environnantes de basses terres

Cela implique surtout les externalités positives, qui ne sont pas seulement effectives dans le contexte local des zones de montagne, mais s'étendent largement aux zones non-montagneuses des basses terres.

Selon un calcul effectué au niveau mondial, environ la moitié de la population dans le monde dépendrait de la fourniture de services et de biens provenant de zones de montagne,

ce qui prouve bien le lien entre montagnes et basses terres. De toute évidence, l'extension des bienfaits de la montagne hors des zones montagneuses proprement dites est aussi vraie pour l'Europe. Une analyse de la Commission européenne (Nordregio 2004) se concentre ainsi sur les questions de délimitation et sur les zones limitrophes aux territoires de montagne, selon des périmètres variés de 10, 20 et 50 km. On remarque alors une densité de population souvent particulièrement élevée dans ces zones avoisinantes, ce qui prouve l'attrait que peut représenter pour beaucoup la montagne et ses ressources.

Cependant, l'utilisation de ces ressources et une rémunération adéquate des services fournis par les acteurs de la montagne ne sont pas toujours garanties. La population locale doit prendre en mains le potentiel existant dans les régions de montagne, et la rémunération pour services rendus ne doit pas être compromise par une politique de libéralisation.

Le programme Interreg IIIB de l'Espace alpin (maintenant poursuivi par Interreg IVB) abordait certains des aspects concernant les services dans la chaîne des Alpes, et cherchait à augmenter la fourniture et la rémunération des services à travers une coopération et un échange d'expériences accrues. (www.alpinespace.org). Les principaux champs d'action du programme comprennent la gestion des ressources naturelles et de la biodiversité (développement environnemental), les activités de prévention des catastrophes naturelles, et la promotion du paysage culturel. Ces activités forment les principaux éléments d'attractivité du territoire, et deviennent donc la base sur laquelle d'autres utilisations économiques de l'espace vont pouvoir se greffer (par exemple le tourisme).

Euromontana a accordé une attention particulière à la question des externalités positives dans deux études : le document de référence du séminaire d'Aviemore (Bryden etc. 2005), et les études de cas relatives (2005), et le document de travail de Robinson (2007) pour le Groupe Adelboden dans le cadre du projet SARD-M de la FAO.

(3) la diversification et l'exploitation du potentiel local pour l'innovation

Dans de nombreuses régions, le potentiel local d'innovation se situe dans les petites activités. Cela implique une analyse en profondeur des activités en cours, des acteurs locaux, des institutions, de tous les secteurs économiques, et des relations spatiales particulières. Les chaînes de montagne recherchent de plus en plus une vue d'ensemble des activités de diversification et des actions innovantes pratiquées dans leurs espaces. Par exemple le projet de recherche, "Avenir dans les Alpes" mené par la CIPRA (2008) ces dernières années a listé et analysé un grand nombre d'activités de types variés. Le projet regroupe toutes sortes de connaissances sur les pays alpins, de publications, de projets et de liens. Son but précis est d'améliorer les échanges entre différentes chaînes de montagnes et de diffuser des exemples de bonnes pratiques. Des centaines d'exemples ont été réunis pour montrer la créativité de l'économie régionale, et plus de 500 projets ont participé à la compétition sur l'Avenir des Alpes récompensant les projets les plus novateurs.

Pour citer quelques exemples de référence, il y a des projets très intéressants

- dans le domaine de l'utilisation croissante du bois pour la construction,
- le développement de nouveaux produits issus de coopérations, à savoir utiliser des plantes organiques et aromatiques (www.plantes.ch)

- le développement de nouveaux marchés à travers la qualité d'arts spécifiques, réunis sous un label régional original (d'artisanat)
- des combinaisons novatrices de produits régionaux et de services, incluant produits agricoles et nouvelles technologies
- l'utilisation de ressources naturelles (par exemple l'eau) comme lien particulier de développement pour la région

Un autre programme bien connu sur la diversification est Leader, qui a réalisé, en trois périodes programmatiques, des expériences extrêmement riches dans de nombreuses régions européennes. Dans certains pays, comme l'Autriche, l'Italie, ou la Grèce, les Groupes d'Action Locale (GAL) se situent en majorité en montagne, et révèlent donc beaucoup d'exemples de bonnes pratiques. La publication par la Commission (EC 2002) des projets innovants incluait beaucoup d'exemples issus des zones de montagne.

(4) les changements culturels sans perte d'identité

Il est important de voir que les montagnes ne sont pas exclusivement des espaces de longues traditions éloignées de notre vie moderne. A de nombreux égards, le potentiel de développement est enraciné dans ces traditions. Cependant, ce potentiel doit être réalisé en tenant compte de l'évolution culturelle en cours.

De nombreuses activités dans des régions de montagne ont tenté d'aborder le thème du patrimoine culturel de ces zones. Par exemple, le programme de l'Espace alpin (2000-2006) a organisé une activité (mesure 3,2) de "bonne gestion et promotion des paysages et du patrimoine culturel". Dans ce cadre, huit projets ont été sélectionnés pour analyser les capacités et trouver des activités dans ces domaines. De même, le nouveau programme

de l'Espace alpin organise un activité d'"amélioration des options de développement basées sur les secteurs traditionnels et l'héritage culturel" afin de stimuler la compétitivité et l'attractivité des Alpes.

Des changements particulièrement forts sont attendus dans ce contexte d'intégration rapide, comme en témoignent les nouveaux Etats membres. Les régions de montagne des Carpates (mais aussi les montagnes des Balkans ou les montagnes de Turquie) sont particulièrement affectées par les changements sociaux et culturels.

Par exemple, la Fondation des Carpates encourage le développement de partenariats entre les secteurs public et privé et les ONG, y compris par des approches trans-frontalières et interethniques, pour promouvoir le développement régional et communautaire et prévenir les conflits (voir les projets de Rome, etc.

<http://www.cfoundation.org/cf/web/hq/index.jsp>).

(5) la gestion durable des écosystèmes et de la biodiversité en montagne

C'est un aspect central du développement de la montagne et de l'orientation programmatique. En plus des activités de longue date de la Convention alpine, on peut observer la tendance à propager de tels programmes d'action vers d'autres régions de montagne. L'exemple le plus clair et le plus pertinent est fourni par l'initiative prise dans la région des Carpates, qui est, par son étendue et la population y vivant, très proche de l'Espace alpin.

Les Carpates sont l'une des plus grandes chaînes de montagnes d'Europe, un trésor naturel unique de grande valeur écologique, la source de fleuves majeurs. Elles constituent

aussi un environnement de loisirs, écologique, économique, culturel, et vivant, au cœur de l'Europe, partagées par de nombreux peuples et pays.

Les Carpates sont un réservoir important de biodiversité et le dernier refuge en Europe de grands mammifères - ours bruns, loups, et lynx -, ainsi que l'habitat de colonies de bisons, de chats sauvages, de chamois, d'aigles royaux, de grands-ducs, de tétras lyres, et de nombreuses espèces d'insectes uniques.

Cependant, la transition à l'économie de marché, le rôle accru de la société civile, et un développement économique dynamique entraînent des changements et des défis profonds. Les Carpates se partagent entre sept pays d'Europe centrale et de l'Est, dont quatre ont déjà rejoint l'Union européenne. Cela accroît les possibilités de développement durable basées sur les ressources naturelles, environnementales, culturelles et humaines particulièrement riches de la région, et de préservation de son patrimoine culturel pour les générations futures.

La Convention des Carpates est un cadre de coopération et de coordination multisectorielle, une plate-forme pour des stratégies communes de développement durable, et un forum de dialogue pour tous les acteurs concernés

(<http://www.carpathianconvention.org/index.htm>).

(6) la prise en compte des aspects spatiaux pour soutenir la coopération et les approches stratégiques

Le développement régional des zones de montagne dépend de facteurs dépassant les zones de montagne elles-mêmes. Aussi, une analyse de la base économique et des perspectives des régions de montagne doit traiter des liens importants avec d'autres

territoires. Les interrelations sont en effet de plus en plus présentes au cœur de l'évaluation régionale.

Une analyse profonde du développement local et régional révèle des situations changeant radicalement en des distances très courtes. Les zones de montagne requièrent une attention et une approche locale particulières, tant les conditions socio-économiques et stratégiques peuvent varier. Bien que tous les niveaux géographiques et administratifs aient un rôle particulier, les autorités et les acteurs régionaux ont souvent un rôle essentiel et sont considérés à juste titre comme les acteurs stratégiques du développement d'un projet. Telle est l'expérience que l'on peut retirer des programmes ; des améliorations semblent possibles par le travail sur des structures de réseau.

Il faut noter que les projets-pilotes se situent souvent à des niveaux locaux, et impliquent donc logiquement la forte participation d'acteurs locaux. Jusqu'à aujourd'hui, les réseaux de communautés à travers les Alpes ont été établis là où les acteurs locaux sont d'importants partenaires. Les exemples d'action locale sont importants pour étendre la coopération à d'autres zones de montagne. Ainsi, il y a beaucoup à apprendre d'activités comme la constitution d'un réseau de municipalités cherchant à définir une stratégie pour un tourisme plus durable, y compris en ce qui concerne les transports (<http://www.alpine-pearls.com/home.php>), d'un réseau centré sur des alliances dans les Alpes pour améliorer le développement durable (<http://www.alpenallianz.org/de>), ou encore d'un réseau de territoires en faveur de la protection des Alpes, ALPARC (www.alparc.org). L'engagement de ces acteurs ne prend pas seulement en compte des situations précises, il contribue aussi à la

hausse de la participation et de la créativité locales.

(7) le développement institutionnel pour se concentrer sur l'utilisation des ressources durables

Le développement, surtout régional, dépend d'un vaste ensemble de facteurs, et doit donc être évalué par un grand nombre d'indicateurs différents qui traduisent les diverses dimensions du concept de développement. Les expériences de développement dépendent souvent des acteurs et du cadre institutionnel dans lequel elles sont mises en œuvre.

Une recherche européenne s'est penchée sur les nécessités particulières et sur des expériences relatives au développement institutionnel des régions de montagne (Structures Innovatrices pour le Développement Durable des Zones Montagneuses – ISDEMA, 2001-2003). A bien des égards, il n'est en effet pas suffisant de concevoir des programmes régionaux, il faut en plus établir un cadre institutionnel adéquat pour traiter du développement des régions de montagne.

Le processus pour établir un cadre politique adéquat doit être entrepris sur une longue période et avec un engagement continu. Un tel processus ne peut qu'être établi sur des buts communs, si le consensus sociétal et le soutien institutionnel fournissent un guide de référence. Les agences de développement et le réseau d'institutions locales, régionales et nationales ont un rôle de premier plan pour réunir les forces régionales et préparer les stratégies adéquates.

Le centre du développement politique peut agir dans les six domaines suivants:

- promouvoir les efforts de protection de l'utilisation de la terre et le développement de ressources locales
- rendre-compte des impacts des troupeaux, de la forêt et de l'énergie hydro-électrique des montagnes
- créer des réseaux régionaux de zones préservées
- améliorer la connaissance des montagnes à travers la recherche, le contrôle et l'éducation
- développer les institutions et la coopération au niveau des chaînes et des régions de montagnes
- intégrer les montagnes aux projets et aux politiques des agences de développement

Les analyses prouvent que la grande variété géographique et culturelle de l'espace européen s'exprime particulièrement en montagne. Les défis territoriaux en résultant distinguent la montagne des autres espaces économiques, car des contextes régionaux différents peuvent y être discernés au sein d'un espace étroit. Il faut donc prendre en compte cette diversité, ainsi que la dimension trans-frontalière des questions spatiales, typiques des situations de montagne, lorsqu'on aborde les modalités de la cohésion territoriale. A la suite de l'appel du Parlement européen (2005) pour un développement multiculturel, il est désormais souhaitable d'élaborer une stratégie de cohésion territoriale intégrant les défis et les opportunités des territoires périphériques et de montagne.

En prenant le territoire comme facteur stratégique d'une approche ciblée du développement durable, il est important de s'attaquer aux défis des zones périphériques. La compétitivité, la cohésion sociale et l'environnement sont les caractéristiques clés du développement de la politique de cohésion. Les zones de montagne peuvent constituer une opportunité sérieuse de provoquer la

sensibilisation et la compréhension du besoin d'intégration de toutes les régions dans ce concept de cohésion. Ce peut être le cas si la diversité et la richesse du potentiel des régions européennes de montagne sont prises en compte d'une manière intégrée. Les nécessités de base reflètent les options du développement territorial général. Les questions cruciales concernent la liaison entre les politiques sectorielles et structurelles, le développement de la gouvernance à plusieurs niveaux, et la prise en compte de la particularité des contextes régionaux dans la formulation des stratégies.

Pour atteindre un objectif de réduction des disparités interrégionales, il faut intégrer les

défis et les opportunités des zones les plus défavorisées. Certaines des zones se trouvent en montagne. A l'égard de l'intégration spatiale, la prise en compte des montagnes est encore plus pressante, car ces territoires sont souvent synonymes de zones périphériques. La cohésion économique, sociale et territoriale ne peut être réalisée que si les disparités structurelles des régions sont réduites. Aussi il dépend des régions de développer des stratégies spatiales, qui reflètent les tendances du développement territorial européen. Les régions de montagne peuvent être des partenaires essentiels pour traiter des disparités régionales et pour mettre en valeur la coopération trans-régionale qui est au cœur des processus de cohésion.

Bibliographie

- Amato, A. (1988), *Eine Politik für das Bergland*, Europäische Gemeinschaften, Wirtschafts- und Sozialausschuss, Brüssel, 144pp.
- Arkleton Institute for Rural Development Research (2005). *The Territorial Impact of CAP and Rural Development Policy*, Final Report. ESPON Project 2.1.3, European Spatial Planning Observatory Network. Aberdeen. (www.espon.eu)
- Barruet, J. (1995), *Politiques de la Montagne, L'enjeu européen et transfrontalier*, in: Barruet, J. (ed.), *Montagne, Laboratoire de la diversité*, Cemagref, Grenoble, pp. 227-238.
- Bätzing, W. (2002), *Die aktuellen Veränderungen von Umwelt, Wirtschaft, Gesellschaft und Bevölkerung in den Alpen*, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, und Reaktorsicherheit, Berlin.
- Bausch, T., Dax, T., Janin Rivolin, U., Parvex, F., Praper, S. and Vanier, M. (2005), *Sustainable Territorial Development in the Alpine Space: Towards Long term Transnational Cooperation*, Alpine Space Prospective Study, Full Report, Alpine Space Interreg IIIB Programme, Salzburg, 146pp. http://www.alpinespace.org/uploads/media/ASPS_Full_Report_nov05.pdf
- Bazin, G. (1999), *La politique de la montagne*, Rapport d'évaluation, La documentation Française, 2 volumes, Paris.
- Bryden J., van Depoele, L. and Espinosa, S: (2005), *Policies Releasing the Potential of Mountain and Remoter Areas of Europe*, Background Paper for the Conference, Reaping the benefits of Europe's precious places, 9th – 11th November Aviemore, Scotland.
- CEMAT (2000), *Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent*, approved at CEMAT conference on 7-8 September 2000, Hannover.
- CH research programme: *Landscapes and habitats in the Alps*
- CIPRA (2008), *Future in the Alps*, Schaan. [http://www.cipra.org/en/future-in-the-alps/zukunft/?set language=en](http://www.cipra.org/en/future-in-the-alps/zukunft/?set_language=en)
- Copus, A. (2004), *Aspatial Peripherality, Innovation and the Rural Economy*, Final Report, Aberdeen.
- Crabtree, R., MacDonald, D. and Hanley, N. (2002), *Non-market Benefits Associated with Mountain Regions*, Report for Highlands and Islands Enterprise and Scottish Natural Heritage, CJC Consulting, Aberdeen.
- Dax, T. (2002), *Research on mountain development in Europe: Overview of issues and priorities, Innovative Structures for the Sustainable Development of Mountainous Areas (ISDEMA)*, proceedings of the Thessaloniki seminar, November 2002, Mountain Forum on-line library, <http://www.mtnforum.org/oldocs/22.doc>
- Dax, T. (2004), *The impact of EU policies on mountain development in Austria*, paper at the Regional Studies Association – International Conference "Europe at the Margins: EU Regional Policy, Peripherality and Rurality", 15 – 16 April 2004, Angers, France. <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/presentations04/dax.pdf>
- Dax, T. (2006), *The Territorial Dimension of CAP and Spatial Cohesion*, in: *EuroChoices*, Volume 5, No.2, Oxford, pp.12-18.
- Dax, T. and Hellegers, P. (2000), *Policies for Less-Favoured Areas*, in: Brouwer, F. and Lowe, P. (eds), *CAP Regimes and the European Countryside, Prospects for Integration between Agricultural, Regional and Environmental Policies*, CAB International: Wallingford, pp. 179–197.
- Dax, T. and Hovorka, G. (2004), *Integrated rural development in mountain areas*, in: Brouwer, F. (ed.), *Sustaining Agriculture and the Rural Environment: Governance, Policy and Multifunctionality*, chapter 7, *Advances in Ecological Economics*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, USA, p.124.143. http://books.google.at/books?id=UM5dmq_9pwQC&pg=PA141&dq=crampton+dax&lr=&sig=45yPjRVvI27zqfJJ6MoEL_PHM70#PPA126,M1
- Dax, T. and Hovorka, G. (2007), *The territorial dimension of the Common Agricultural and Rural Development Policy and its relation to cohesion objectives*, in: Stolbova, M. (ed.), *Less Favoured*

- Areas for Agriculture and Rural Areas*, 7-10 November 2007 in Jihlava, Praha, p.20-32.
http://mpr.ub.uni-muenchen.de/6572/1/MPRA_paper_6572.pdf
- Dax, T. and Machold, I. (2006), *Benachteiligte Gebiete in den Neuen Mitgliedsstaaten, Integration in das EU-Förderinstrumentarium*, Facts&Features 35, Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien,
<http://www.bergbauern.net/2005/content/view/421/126/>
<http://www.bellanet.org/scripts/lyris.pl?visit=mf-europe&id=329943755>
- Dax, T. and Parvex, F. (2006), Strengthening Cooperation Strategies in Mountain Areas, Assessment of the Interreg IIIb Alpine Space Program, in: *disP*, Vol. 42, 3/2006, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, p.35-45.
<http://www.nsl.ethz.ch:16080/index.php/en/content/download/1299/7865/file/>
- Dwyer, J., Baldock, D., Beaufoy, G., Bennett, H., Lowe, P. and Ward, N. (2002). *Europe's Rural Futures – the Nature of Rural Development: rural development in an enlarging Europe*. Land Use Policy Group of Great Britain and WWF Europe with the Institute for European Environmental Policy. London.
- European Commission - EC (1996), First Cohesion Report, Brussels.
- European Commission (1999) *ESDP - European Spatial Development Perspective: Towards a Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_en.htm.
- European Commission - EC (2001), *Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory*, Second report on Economic and Social Cohesion, Brussels.
- European Commission - EC (2003), *proceedings of the conference „Community policies and mountain areas“*, European Commission, 17-18 October 2002, Brussels.
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docconf/library/mountain_proceedings_en.pdf
- European Commission - EC (2004a), *A new partnership for cohesion convergence competitiveness cooperation*, Third report on economic and social cohesion, Brussels.
- European Commission - EC (2004b), *Exploiting Europe's territorial diversity for sustainable economic growth*, Discussion paper for the EU informal ministerial meeting on territorial cohesion, 29 November, Rotterdam.
- European Commission - EC (2007a), *Territorial Agenda of the European Union: Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*, agreed on the occasion of the Informal Ministerial meeting on Urban Development and Territorial Cohesion, Leipzig 25 -25 May, Brussels.
- European Commission - EC (2007b), *The Territorial State and Perspectives of European Union*, Brussels.
- European Commission - EC (2007c), *The Growth and Jobs Strategy and the Reform of EU Cohesion Policy*, Fourth report on Economic and Social Cohesion, Brussels.
- Eser, T. W. (2006), *The ESPON 2006 Programme: Selected Findings on Polycentrism in Europe*, paper for the 10th Conference on Urban and Regional research by the Committee on Human Settlement of the United Nations together with the Council of Europe's Conference of Ministers responsible for regional planning (CEMAT), 22-23 May, Bratislava.
- ESPO studies 2000-2006 (project 2.1.3 and others)
- EU projects (REGALP, SAGRI-ALP, SUSTALP, IMALP, ISDEMA; PUSEMOR; AsPIRE, MEDMONT, DIVOR-DEF, EMASE)
- Euromontana (1998), *The integration of environmental concerns into mountain agriculture*, final report on the study commissioned by DG XI, Paris and Brussels.
- Euromontana (2004), *Mountain Food Products in Europe: Results, Findings and Outputs of the Project*, Strategic information for the development of agricultural quality products in European mountain areas, FP5, Brussels.
- European Charter for Mountain Quality Food Products (2006), Brussels.
- European Parliament (2005), *Motion for a European Parliament Resolution on the role of territorial cohesion in regional development*, document (A6-0251/2005) (Guellec report)

- European Parliament (2008), Report on the Follow-up of the Territorial Agenda and the Leipzig Charter: Towards a European Action Programme for Spatial Development and Territorial Cohesion (2007/2190(INI)), Committee on Regional Development (A6-0028/2008) (Kallenbach report)
- Faludi, A. (2007), Making Sense of the 'Territorial Agenda of the European Union', European Journal of Spatial Development, no 25, Stockholm. www.nordregio.se/EJSD/refereed25.pdf
- FAO (2007), Interregional analysis of the strengths and weaknesses of policies, institutions and processes for SARD in mountain regions, Project for Sustainable Agriculture and Rural Development in Mountain Regions (SARD-M), Rome.
- Farrugia, N. and Gallina, A. (2008), Developing Indicators of Territorial Cohesion, Federico Caffé Centre, research reports 1/2008, Roskilde.
- Favry, E., Hiess, H., Musovic, Z., Smrzka, B. and Pfefferkorn, W. (2006), *Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit ländlicher Räume, Dienstleistungen der Daseinsvorsorge und Regionale Governance*, Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), Schriftenreihe No. 171, Wien.
- Gløersen, E. *et al* (2006), *Northern Peripheral, Sparsely Populated Regions in the European Union and in Norway*. Nordregio Report 2006:2
- Hovorka, G. (1998), *Die Kulturlandschaft im Berggebiet in Österreich*, OECD-Fallstudie, Forschungsbericht Nr. 43, Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien, 189 pp.
- Koutsouris, A. (2002), *Innovative structures for the sustainable development of mountainous areas (ISDEMA)*, Department of Agricultural Economics and Rural Development, Agricultural University of Athens, Greece. <http://www.mtnforum.org/oldocs/214.doc>
- Levret, C. and Marot, P. (2006), Development and Attractiveness of Rural Areas. Supporting Initiatives under the French Rural Area Development Act, Section: "Enhancing services in rural areas", Bruxelles.
- Machold, I. and Tamme, O. (2005), *Versorgung gefährdet? Soziale und wirtschaftliche Infrastrukturentwicklung im ländlichen Raum*, Bundesanstalt für Bergbauernfragen, research report 53, Wien.
- Meijers, E. and Sandberg, K. (2006), Polycentric development to combat regional disparities? The relation between polycentricity and regional disparities in European countries, in: Coccossis, H. and Coccossis, H. (eds.), *Proceedings of the 46th Congress of the European Regional Science Association (ERSA)*, Volos, Greece, pp. 1-20.
- Mountain Agenda (2002), *Mountains of the World, Sustainable Development in Mountain Areas, The Need for Adequate Policies and Instruments*, prepared for the World Summit on Sustainable Development 2002, Bern, Switzerland.
- Mountain Conventions (Alpine, Carpathian)
- Mountain Forum (documents of IYM 2002)
- Mühlinghaus, S. (2002), *Eigenständige Regionalentwicklung im Schweizer Berggebiet*, Ostschweizerische Geographische Gesellschaft, Neue Folge, Heft 7, St. Gallen.
- Nordregio (2004), *Mountain Areas in Europe: Analysis of mountain areas in EU member states, acceding and other European countries*, Nordregio Report 2004:1, Stockholm. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/studies/study_en.htm)
- OECD (1998), *Rural Amenity in Austria, A Case Study of Cultural Landscape*, Paris.
- OECD (1999), *Cultivating Rural Amenities, An Economic Development Perspective*, Paris.
- OECD (2001), *The Territorial Outlook 2001*, Paris.
- OECD (2002), *Territorial Reviews Tzoumerka Greece*, Paris.
- OECD (2006), *The New Rural Paradigm, Policies and Governance*, Paris.
- Panos Ltd. (2002), *High stakes: the future of mountain societies*, Panos report no. 44, London.
- Perlik, M. (2004), *Neuere Ansätze der Regionalentwicklung und ihre Implementierung in nationalen und internationalen Entwicklungsprogrammen*, Geographisches Institut Universität Bern.
- Peyrony, J. (2005), Territorial cohesion and the European model of society: French perspectives, Paper at the seminar 'Territorial Cohesion and the European Model of Society, Vienna, 12-13 July.

- Pfefferkorn, W. and Musović, Z. (2003), Analysing the interrelationship between regional development and cultural landscape change in the Alps, Work Package 2 Report, REGALP, Regional Consulting, Wien.
- Price, M. (2004), Introduction: Sustainable mountain development from Rio to Bishkek and beyond, in: Pric, M.F., Jansky, L. and Iatsenia, A.A. (eds.), *Key issues for mountain areas*, United Nations University, New York, 1-17.
- Price, M. (2007), Networking of European mountain regions in order to promote sustainable territorial development, EU-project Euromountains.net, final report,
- Robert, J., Stumm, T., de Vet, J.M., Reincke, C.J., Hollanders, M. and Figueiredo, M.A. (2001), Spatial Impacts of Community Policies and Costs of Non-Coordination, report to DG Regio, European Commission, Brussels.
- Robinson, R. (2007), Positive mountain externalities, Valorisation through policies and markets, Discussion Paper for the Third Meeting of the Adelboden Group, FAO SARD-M, Rome.
- Shucksmith, M., Thomson, K.J., and Roberts, D. (2005), *CAP and the Regions: The Territorial Impact of Common Agricultural Policy*, CABI Publishing, Wallingford (UK). (ISBN 0 85199 055 X)
- Stalder, U. et al. (2006), Public Services in sparsely populated Mountain Regions (PUSEMOR), Regional Report Team Western Switzerland, Interreg IIIB, Bern.
- Tappeiner, U., Tappeiner, G., Hilbert, A. and Mattanovich, E. (eds.) (2003), *The EU Agricultural Policy and the Environment, Evaluation of the Alpine Region*, Europäische Akademie Bozen, Blackwell Verlag, Berlin und Wien,
- The Royal Swedish Academy of Sciences (2002), The Abisko Agenda, Research for Mountain Area Development, a contribution to the United Nations Years of Mountains 2002, Ambio special report no. 11,
- Thierstein, A. and Abegg, C. (2003), The Impact of the Liberalisation of Public Services on the Competitiveness of Firms in the Alpine Regions of Switzerland, in: Monnesland, J. (ed.), *Regional Public Finances*, European research in regional science, Volume 13, Pion, London, 173-190.
- United Nations (2002), Report of the World Summit on Sustainable Development. Johannesburg, South Africa, 26 August - 4 September 2002, A/CONF.199/20*, New York.