

Livre vert sur la cohésion territoriale: faire de la diversité territoriale un atout

Position du Bureau exécutif de l'association européenne des élus de montagne – AEM

Introduction

Pour le réseau européen des élus et des autorités régionales et locales de montagne qu'est l'AEM, il est question à travers ce débat sur la « cohésion territoriale » du lien spécifique qui existe entre les espaces géographiques dans leurs dimensions environnementales, économiques et sociales et l'Homme, c'est-à-dire les citoyens européens. Ce lien territorial touche à un des enjeux fondamentaux de la politique de cohésion : son rapport à la démocratie « locale ». La cohésion affirme donc avec sa « territorialisation » une finalité plus politique pour laquelle elle est créatrice de liens entre les citoyens ; elle organise une forme de souveraineté originale et stratégique de l'Union européenne : « **L'unité dans la diversité** ».

Le terme « territorial » pourrait être ou devenir une notion ambiguë si elle n'est pas encadrée par une logique dynamique.

Du Latin « territorium » et dérivé du mot « terra », « territorial » indique d'abord une appartenance juridique puis une spécificité naturelle et culturelle¹.

La première question est facile à résoudre : l'espace juridique est celui de l'Europe, intégrant de préférence les niveaux étatiques et régionaux. C'est-à-dire –en lien avec la deuxième idée- que la « cohésion territoriale » démontre l'existence d'une Europe qui a une affinité et une similitude avec ses propres territoires, en plus de l'autorité administrative.

Le cas de la montagne est exemplaire : ces zones se retrouvent sur l'ensemble du continent européen et ont leurs caractéristiques propres faits de réalités analogues et récurrentes, qui dépassent les limites administratives et les frontières ; c'est pour cela que la « cohésion territoriale » donne la possibilité d'une politique européenne spécifique, respectueuse des niveaux nationaux, régionaux et locaux.

En bref : la subsidiarité.

La reconnaissance de la diversité des territoires de l'Union européenne, de la nécessité d'une coordination des actions politiques entre la Commission européenne, les Etats et les Collectivités territoriales est un débat hautement politique qui ne peut se laisser réduire à la délimitation technique de la compétence « d'aménagement du territoire européen » (NB : communautaire ou intergouvernemental ?). La « cohésion territoriale » ne sera jamais entièrement du ressort de la Commission européenne, ni uniquement des

Etats membres, et on peut plus ignorer le rôle de décideurs et d'acteurs des autorités territoriales dans ce domaine.

La « cohésion territoriale » est donc une opportunité unique d'améliorer le fonctionnement démocratique et politique de l'Union européenne.

C'est le sens des contributions de l'AEM depuis 2002ⁱⁱ sur ce sujet. La Montagne européenne, les montagnes dans leur diversité, sont un élément des débats politiquesⁱⁱⁱ sur le sens et le rôle de l'Union européenne pour ses citoyens, sur les enjeux du développement territorial, sur la nécessité de valoriser les atouts spécifiques des territoires européens, sans pour autant nier les handicaps naturels permanents auxquels sont confrontés ces territoires de montagne et leurs conséquences.

C'est également l'ambition des propositions du Comité des Régions dans l'avis d'initiative de M. Luis Durnwalder, voté à l'unanimité le 19 juin 2008.

1. Définition

La cohésion territoriale fait apparaître plusieurs nouveaux problèmes et remet l'accent sur quelques sujets actuels.

– *Quelle est la meilleure définition de la cohésion territoriale?*

Cette question s'articule d'une double manière: qu'est ce que "la cohésion européenne" et "qu'est ce qu'un territoire d'un point de vue européen"?

La cohésion est reconnue depuis longtemps comme un thème majeur des politiques communautaires. Elle forme la composante la plus opérationnelle des stratégies politiques définies par l'UE. D'un point de vue historique, si la politique régionale imaginée dans le cadre de la CEE des années 80, avait pour objectif la cohésion économique et sociale; l'objectif de cohésion territoriale doit apparaître comme une politique adaptée à l'Union européenne dans sa forme actuelle. En effet, l'addition de la dimension territoriale est un progrès clair, si l'on considère l'évolution institutionnelle et géographique de l'UE qui est aujourd'hui formée de 27 Etats membres si divers dans leur organisation politique interne et dans leur réalité géographique. L'approche territoriale de la cohésion facilitera la prise en compte opérationnelle par l'UE des facteurs humains et environnementaux : cela est nécessaire à toute politique de développement durable.

La perception de la politique de cohésion a largement évolué depuis sa création et le débat sur ses indicateurs est devenu central ces dernières années. Il est dans ce débat question de l'améliorer et de lui donner plus d'efficacité en identifiant réellement où existe un manque de cohésion sociale, économique et territoriale, où et comment appliquer au mieux les Stratégies européennes (Lisbonne, Göteborg, paquet énergie-climat, Plan de relance, etc.).

Si un territoire se définit par un nombre d'éléments géographiques, historiques, environnementaux, socioculturels ou politiques, qui connaissent des intensités très variées à travers l'Europe; il est toutefois possible d'identifier quelques espaces cohérents autour de spécificités territoriales structurantes (montagne, littoral, fleuve, etc.) qui ont marqué l'histoire européenne. La diversité de l'Europe et sa complexité rendent difficile

la réalisation d'une politique européenne commune, à la fois efficace et équitable, de manière uniforme pour chaque territoire. Connexe au débat sur la gouvernance et sur la subsidiarité, parallèle aux ambitions de « mieux légiférer », la question se pose ainsi : comment trouver un équilibre entre la croissance, la solidarité et la préservation de l'environnement? Comment agir à la fois de manière efficace et équitable à l'échelon européen et à l'échelon local ?

Les Etats membres ont rédigé, à deux reprises, dans le Traité constitutionnel et le Traité de Lisbonne, une première définition de la cohésion territoriale, en rédigeant l'article III-220, devenu l'article 174 (ex-158). Ces articles apportent des éléments clairs sur la manière de structurer le débat de ce Livre vert sur la cohésion territoriale ; il démontre que la cohésion territoriale est principalement, mais pas uniquement, basée sur les spécificités territoriales. Il y est bien question du besoin d'une attention spécifique aux régions à handicaps naturels permanents.

La définition du Traité de Lisbonne de la Cohésion territoriale semble donc aujourd'hui la plus légitime juridiquement, et être la base d'un débat politique quant à sa mise en pratique.

– Quels nouveaux éléments pourrait-elle apporter à la pratique actuelle de l'Union européenne en matière de cohésion économique et sociale?

Dans un contexte de réduction des fonds publics, de plans de relance qui affrontent la crise financière et industrielle internationale, se consolide un besoin urgent de plus de cohérence, de stratégie et d'efficacité des politiques publiques. A cela s'ajoute un besoin de partenariats entre des acteurs, des secteurs et des niveaux d'action différents.

La valeur ajoutée de la dimension territoriale de la cohésion est avant tout une opportunité de réflexion et d'action, de prise en compte de la diversité territoriale européenne, d'ouverture vers une stratégie nouvelle, plus proche des réalités quotidiennes des citoyens européens, de réorganisation d'une des politiques communes majeures favorisant une nouvelle gouvernance européenne et apportant de la cohérence aux politiques sectorielles ayant un impact territorial (tel que cela fut décrit dans l'Agenda territorial).

La diversité territoriale en Europe révèle des réalités économiques et sociales variables. A l'intérieur du modèle européen, on peut trouver quelques sous-modèles territoriaux, connaissant différents cycles économiques ou différentes périodes au sein de cycle similaire.

A titre d'exemple, l'économie de montagne se définit souvent par des surcoûts provoqués par les handicaps naturels permanents (pente, climat, topographie et dispersion de la population) ; ils ont déjà été identifiés et intégrés par la PAC, par la Directive Eurovignette (financement des infrastructures de transports) ou d'autres politiques européennes. Pour autant, l'économie de la montagne est viable et peut générer « de la croissance et des emplois » grâce à ses *outputs* de qualité et à la diversité de ses « productions » :

- des paysages, des sites naturels et du patrimoine culturel, supports d'une activité touristique qui a su valoriser la pente, la topographie et le climat ;

- des produits agricoles, artisanaux, industriels qui bénéficient souvent de l'image « montagne » et des savoir-faire (innovation, recherche, développement technologique) souvent associés à la qualité et à la précision dans de nombreux domaines,
- des ressources naturelles (eau, énergies renouvelables, bois...) très présentes en montagne et valorisables au profit, notamment, de l'économie locale (exemples de l'hydroélectricité ou du bois-énergie),
- de « l'art-de-vivre » en montagne (images traditionnelles de solidarité, d'accueil et de santé).

Mais cette économie est indéniablement fragile du fait de difficultés qui s'expriment souvent de manière plus aigüe en montagne qu'en plaine : reconversion industrielle, diversification économique, maintien de l'emploi et des services à la population, changements climatiques, risques naturels, pressions urbaines et foncières, surcoûts dus à la pente, au climat, enclavement pour certains massifs ou portions de massif.

Aujourd'hui, si la Stratégie de Lisbonne (en faveur de la croissance et des emplois), en tant que politique économique et sociale, est clairement associée à l'action locale à travers la politique de cohésion économique et sociale, un problème d'efficacité et de durabilité peut être identifié.

Appliquée initialement comme une politique « pyramidale », (= "one size fits all"), judicieusement basée sur l'innovation, la croissance et la compétitivité, la Stratégie de Lisbonne a pu quelques fois créer ou accélérer la disparité territoriale de l'Europe, en raison de sa concentration sur les centres des grandes villes, manquant d'adaptation à l'ensemble des territoires de l'Union européenne. Sans l'ajout d'un objectif de cohésion territoriale, la Stratégie de Lisbonne risquerait de devenir, à moyen terme, une politique inefficace, défavorable au développement durable qu'en réalité elle recherche (d'autant plus évidemment avec l'adjonction d'une dimension environnementale et énergétique, ou du rôle clé qu'elle veut jouer dans la politique de relance impulsée depuis quelques semaines). Ceci semble relativement clair dans l'expérience des nouveaux Etats membres, où la politique de développement et d'intégration européenne a été principalement axée sur les centres urbains des villes capitales, laissant en retard le reste du pays et favorisant ainsi la dépopulation et la surconcentration urbaine, comme l'indique le Livre vert.

Dans cette perspective, il faut rappeler que l'efficacité et l'équité constituent les deux côtés d'une même médaille que l'on peut également appeler compétitivité et cohésion territoriale. Tout développement pour être durable doit être équitable et s'adapter aux atouts de chaque territoire.

La cohésion territoriale aide à adapter la Stratégie de Lisbonne aux différentes potentialités et aux rythmes variés des réalités économiques territoriales, c'est pour cela qu'il s'agit à la fois d'un facteur d'équité et d'efficacité.

2. Ampleur et portée de l'action territoriale

La cohésion territoriale souligne la nécessité d'adopter une démarche intégrée pour résoudre les problèmes à l'échelle la plus appropriée, avec une éventuelle coopération des autorités locales, régionales et même nationales.

– L’Union européenne peut-elle favoriser la cohésion territoriale? De quelle manière peut-elle y contribuer tout en respectant le principe de subsidiarité?

L’Union européenne doit favoriser la cohésion territoriale et elle peut le faire à condition de prendre conscience que son bon fonctionnement n’est pas seulement communautaire et intergouvernemental comme le veut le cadre légal des Traités; l’Union européenne est également dans son fonctionnement territoriale c’est-à-dire interrégionale, transnationale et transfrontalière. C’est un élément clé pour comprendre comment « intégrer » dans les politiques européennes une dimension territoriale sans déstructurer les équilibres institutionnels et la subsidiarité interne aux Etats membres. Plus qu’un modèle pyramidal (Europe-Etats-Régions) qui pose des questions vis-à-vis de ce principe de subsidiarité, l’UE doit être un vecteur de stratégie et porter une vision à moyen et long terme, favorisant les synergies entre Etats membres (coopérations renforcées, conventions internationales), entre régions et collectivités locales (Réseaux interrégionaux, Communautés de travail, Eurorégions), mais aussi entre autorités publiques et acteurs privés.

Une politique européenne de cohésion territoriale doit ainsi s’appuyer sur des atouts territoriaux spécifiques pour les valoriser durablement ; elle doit faire la promotion d’un accès équitable aux Services d’intérêt général et favoriser l’innovation. Elle doit défendre une approche intégrée et un système de gouvernance multiniveau dont le volet coopération permettrait de coordonner les politiques sectorielles et les politiques transversales.

Cette gouvernance multiniveau renouvelée doit se traduire par une implication plus forte des réseaux européens d’autorités régionales et locales dans le processus décisionnel en partenariat avec le Comité des Régions et dans le processus opérationnel en particulier dans la Comitologie. Elle doit être plus transparente pour rendre explicite le fonctionnement démocratique de l’UE et consolider sa dimension politique.

– Dans quelle mesure l’échelle territoriale de l’intervention politique doit-elle être adaptée à la nature des problèmes abordés?

Des niveaux d’action pertinents permettraient de donner un sens territorial à une politique de cohésion complète. Elle s’appuierait à la fois sur la dimension rurale et sur la dimension urbaine^{iv}. Pour les régions de montagne, le concept de massifs permet de définir une stratégie commune aux zones de montagne, aux vallées (ou aux plateaux) et aux piémonts, absolument nécessaire aux stratégies de développement durable, de compétitivité et d’adaptation aux changements climatiques.

La partie rurale des régions de montagne et la partie urbaine (souvent composée de villes moyennes), sont liées dans leur destinée, tant pour des raisons environnementales qu’humaines. C’est aussi un des éléments clés de la réussite du Paquet Energie Climat tant la question énergétique et la question de l’adaptation au changement climatique sont, pour nos régions, associées aux solidarités villes-montagnes. Cette solidarité ville-montagne se retrouve aussi au cœur des enjeux agricoles avec les circuits courts et la structuration des filières, des enjeux de transports et de connexion au haut-débit avec

l'accessibilité durable et les transports verts, des enjeux d'accès aux services d'intérêt général et de connexion à l'économie du savoir.

Ainsi, ce dernier débat sur l'accès aux services d'intérêt général est largement lié dans les régions de montagne au débat sur l'innovation et la compétitivité. Si les populations de montagne ne veulent pas vivre d'assistance, la montagne doit aussi avoir les moyens et les capacités de son développement durable. La question technique de l'accès aux réseaux se double d'une question sur l'adaptation de la politique de concurrence et de Marché unique aux handicaps naturels permanents.

La question centrale du maintien de population permanente en montagne ne trouvera une réponse positive que si les zones de montagne, les vallées et les piémonts travaillent ensemble, pour valoriser et préserver les savoir-faire humains, les innovations et les ressources naturelles, pour « fixer » la population et lui donner l'opportunité de bonnes conditions de vie, pour consolider les filières et les circuits courts. Or cette solidarité de territoire ne trouve pas obligatoirement sa réalisation dans le cadre des frontières administratives classiques.

Cette intégration de la cohésion territoriale au sein des futures politiques européennes, ne serait pas une révolution pour autant, mais seulement une évolution d'une dimension politique mature de l'UE, créant des opportunités en mettant en relation des acteurs variés (élus et autorités politiques, acteurs socio-économiques, environnementaux) à différents niveaux (européen, national, régional et local) pour travailler sur une stratégie partagée au niveau d'un territoire cohérent.

– Les régions ayant des caractéristiques géographiques particulières doivent-elles faire l'objet de mesures spécifiques? Si oui, lesquelles?

Oui, il est plus que jamais nécessaire de travailler sur la valorisation des atouts et potentialités territoriales, en tenant compte des handicaps naturels permanents, générateurs notamment de surcoûts.

Les surcoûts des activités économiques et sociales sont une réalité concrète des régions à handicaps naturels permanents : la pente, l'altitude, le climat, l'isolement, la faible densité ou la dispersion de population sont des éléments déterminants qui modifient toute politique publique qui y est confrontée de façon permanente. Mais des mesures spécifiques ne peuvent pas se limiter à de simples subventions, parfois nécessaires mais pas suffisantes ou satisfaisantes. Des « marges de manœuvre » supplémentaires sont, par exemple, nécessaires en matière d'Aides d'Etat à finalité régionale lorsqu'il s'agit de développer une économie fondamentalement endogène dont l'impact concurrentiel est limité à l'échelon local, mais dont l'enjeu humain ou environnemental est utile à tous.

La position de la Commission européenne, en matière d'aide d'Etat à finalité régionale (AEFR), a commencé à évoluer positivement lors de la réforme de 2005, mais elle doit le faire de façon plus flexible lorsque les handicaps naturels et géographiques permanents

sont avérés¹ et entraînent des surcoûts eux-aussi permanents comme c'est le cas pour les questions de transport dans les régions à très faible densité de population scandinaves. Au regard, du budget européen actuel, il n'est pas envisageable de penser répondre aux enjeux des territoires de montagne par le seul principe de compensation ou de péréquation, mais au-delà d'adaptations ponctuelles du Droit de la concurrence, de prise en compte des spécificités territoriales dans les règles du Marché unique (SIEG, PPP, Concessions, etc.), la plus-value manifeste de l'action communautaire réside dans une attention particulière vis-à-vis des atouts spécifiques des territoires. L'UE a la capacité (en particulier via la politique de cohésion) d'être un facteur déterminant de stratégie, de dynamisation, de modernisation des territoires européens.

Les réponses à la crise internationale confortent très largement ces analyses et prouvent, si besoin était, que la réponse par le marché ne peut être totalement unique, qu'il existe des cas spécifiques, souvent temporaires, parfois permanents, où la puissance publique doit intervenir pour réguler et permettre un bon fonctionnement du marché intérieur européen.

L'article 174 (ex. 158) du Traité de Lisbonne ouvre l'obligation légale de structurer le besoin d'une attention spécifique aux régions à handicaps naturels permanents, telles que les régions insulaires, à faible densité de population, frontalières et montagneuses. Les spécificités des régions de montagne peuvent ainsi être définies par la pente, l'altitude, le climat, la topographie à l'origine de l'amplitude climatique, la dispersion de population, les surcoûts, etc. Mais il faut identifier les atouts à valoriser : comment favoriser l'entrepreneuriat et l'innovation qui amélioreront la compétitivité durable et la qualité-de-vie de ces territoires ?

La définition de l'article 174 suffirait-elle à définir à l'échelon européen une politique intégrée en faveur des régions de montagne et pour appréhender ce que sont réellement ces territoires dans leur diversité ? Comment structurer une politique commune prenant en compte ces spécificités territoriales ? Pour être compréhensible et légitime au niveau européen, "une attention spécifique aux régions de montagne" devrait se baser sur les structures intermédiaires et développer une stratégie multirégionale dite de massifs, qui répondrait aux spécificités territoriales par une réponse stratégique sans tomber dans « le puits sans fond » de la diversité locale, sans concurrencer ou déstabiliser les politiques existantes, mais en les complétant et les modernisant.

Au niveau d'action des massifs, il serait possible de structurer des stratégies de développement durable transversales, adaptées aux enjeux politiques, thématiques et sectoriels (Lisbonne, paquet énergie-climat, etc.), tout en prenant en considération la diversité des situations économiques, sociales et environnementales qui, une fois intégrées, représentent les spécificités territoriales.

Pour cela, dans ses propositions l'AEM, en phase avec l'avis d'initiative du Comité des Régions de Luis Durnwalder, propose que soit définie une stratégie européenne des territoires de montagne dans un document cadre qui puisse se décliner aux échelons

¹ Cela sous-entend une délimitation et une distinction précise de la zone de montagne au cœur des zones de massif.

multirégionaux et intercommunaux pertinents, permettant à chaque territoire de montagne selon ses spécificités de contribuer aux objectifs économiques, sociaux et environnementaux européens.

Cette stratégie de valorisation des atouts doit s'appuyer sur un véritable état des lieux des montagnes européennes, une consultation ouverte et participative des autorités locales et régionales, des acteurs clés (notamment porteurs de projets de coopération territoriale) du développement territorial et de la préservation des territoires de montagne, qui viendrait compléter l'étude « *Mountain area in Europe* » de 2004 et l'étude de l'Agence européenne de l'Environnement actuellement en cours.

Cette logique d'approche plus territoriale des politiques européennes doit également se retrouver dans le budget de l'Union et des « actions territoriales » devraient pouvoir y être identifiées.

3. Une meilleure coopération

Le renforcement de la coopération transrégionale et transnationale soulève des questions en matière de gouvernance.

– Quel rôle la Commission peut-elle jouer afin de favoriser et de soutenir la coopération territoriale?

Avec le projet Interact Pro Monte, l'AEM a conforté son analyse selon laquelle la coopération territoriale pourrait être une des meilleures contributions pour atteindre l'objectif de cohésion territoriale mais aussi, à travers lui, contribuer très fortement à la Stratégie de Lisbonne et au récent plan de relance. La Commission doit s'appuyer sur la coopération territoriale pour redynamiser les objectifs de compétitivité et de convergence qui s'avèrent de plus en plus lointains et difficiles à mettre en place avec efficacité. Cette dichotomie des objectifs est peut être d'ailleurs à revoir d'ici à 2014.

En premier lieu, la Commission peut s'appuyer sur un besoin réel d'intégration territoriale plus avancée, un besoin de plus de cohérence entre les trois volets d'Interreg A, B et C (+ Interact et Urbact). En particulier, il serait opportun de favoriser plus de synergies entre les projets transfrontaliers locaux et les projets transnationaux régionaux, au niveau des espaces transnationaux. Des liens stratégiques devraient également être renforcés entre des organisations institutionnelles du type euro-régions, communautés de travail (CTP, ArgeAlp, ArgeAlpAdria, etc.) ou des conventions interministérielles (Alpine, Carpates), travaillant sur le même territoire que des programmes de coopération territoriale.

En deuxième lieu, il y a un besoin de pluralité des acteurs et un besoin de clarification des compétences (qui fait quoi?). Afin de renforcer la légitimité et le but de l'approche partenariale, les acteurs clés doivent être identifiés et transparents.

En troisième lieu, il y a un besoin de renforcement de la coopération transnationale, par une meilleure cohérence géographique, économique et politique des espaces de coopération, considérant ainsi que la plupart des régions connaissent plusieurs composantes territoriales dont la proportion forme l'identité (par exemple, l'espace méditerranéen n'est pas seulement maritime et côtier, mais aussi montagneux et urbain). Cette cohérence territoriale est nécessaire pour permettre une meilleure gouvernance des programmes Interreg B. Au-delà des programmes de coopération, ces

espaces sont politiquement stratégiques par leur histoire et leur géographie ; ils sont les carrefours de l'Europe.

– De nouvelles formes de coopération territoriale sont-elles nécessaires?

Il semblerait qu'une véritable plus-value de l'intégration de la dimension territoriale dans le cadre de la politique de cohésion se situe au niveau transnational (ou transfrontalier). C'est à cet échelon qu'il est possible que les politiques européennes appuyent des politiques régionales et nationales, se déclinent à travers des actions locales et se structurent grâce à la cohérence géographique, économique, sociale et environnementale de territoires macrorégionaux (ces territoires multirégionaux émergent sous la forme de Communautés de travail, d'Eurorégions, d'ententes ou de stratégies interrégionales, de conventions interministérielles, etc.).

Par exemple, les problématiques montagnardes ou maritimes (qui constituent avec la dimension périphérique ou à faible densité de population, les défis territoriaux européens majeurs en raison de leur couverture géographique ; la dimension urbaine étant à ce jour déjà largement traité dans les politiques de l'UE) pourraient trouver une lecture cohérente, tant au niveau des massifs, qu'au niveau des bassins, voire au niveau fluvial.

Il existe des massifs des Alpes, des Carpates, des Balkans, un véritable espace continental des montagnes du Sud-ouest et des Pyrénées, il y a l'espace nordique et scandinave, complémentaires aux bassins méditerranéen (dont l'arrière pays est montagneux), atlantique, adriatique, baltique et de la mer du Nord, qui ont tous historiquement structuré les échanges et les conditions de vie quotidiennes des européens. Ils semblent d'ailleurs, au regard de la dynamique des programmes de coopération territoriale, que ces espaces transfrontaliers et transnationaux, restent des éléments moteurs de l'intégration européenne et ce d'autant qu'ils sont plus proches des citoyens.

En complément de cette dimension stratégique d'une l'intégration des politiques européennes sectorielles et de cohésion, il est opportun de penser à une complémentarité des fonds à l'échelon local ou intercommunal, en tout cas infrarégional. Dans les régions de montagne, on peut imaginer en effet, inspiré du modèle finlandais ou calqué sur l'expérience des Communautés de montagne italiennes, que des autorités locales intercommunales structurées à l'échelon d'une vallée (ou d'un plateau) porteraient la responsabilité de dynamiser le territoire en offrant l'expertise en montage de projets et donnant ainsi une complémentarité opérationnelle aux fonds structurels d'une part, mais aussi aux autres fonds européens des DG sectorielles, voire aux fonds nationaux ou régionaux.

La montagne a donc vocation à être prise en compte par l'Union européenne à différents échelons en fonction des objectifs recherchés et de la subsidiarité :

- à une échelle régionale « classique » à travers les PO régionaux pour des projets « montagne » de portée intercommunale ou infrarégionale en s'appuyant sur les

stratégies existantes des collectivités territoriales à destination des échelons valléens,

- à une échelle interrégionale de massif (du Massif central, des Alpes, des Carpates, des Balkans, des Pyrénées, des Apennins, des montagnes insulaires méditerranéennes, des Sierras ibériques, des massifs scandinaves et britanniques, etc.) pour des projets méritant d'être traités à cette échelle en raison de leur portée stratégique et de leur capacité à coordonner les actions de la politique de cohésion et des politiques sectorielles.

L'AEM veut attirer l'attention des autorités européennes sur le fonctionnement des structures multirégionales de types Comités de massif en France, aux initiatives comme le GIP Massif central et aux autres structures interrégionales qui ont été développées grâce à la politique de massifs française. Notons en particulier, l'expérimentation des Programmes opérationnels interrégionaux du Massif central (POMAC) et des Alpes (POIA). L'AEM souhaite également mettre en avant le Pacte territorial pour l'emploi des Apennins centraux qui prouve la nécessité de travailler à cet échelon multirégional pour répondre à certains enjeux territoriaux spécifiques.

Les relations entre Conventions internationales de massif (Alpes, Carpates) et les programmes Interreg B, les relations entre les Communautés de travail (CTP, ArgeAlp, ArgeAlpenAdria, etc.) et les programmes Interreg A sont particulièrement intéressantes à étudier. On doit plus spécifiquement noter l'existante du Consorcio pyrénéen (CTP) qui gère le programme France-Espagne. L'AEM veut y associer les expériences transfrontalières locales des PIT (programmes intégrés transfrontaliers).

L'AEM met également en avant les expériences favorisant l'intercommunalité en montagne comme l'exemple historique des Communautés de montagne italiennes.

C'est donc à partir de ces contributions aux débats déjà engagés par l'intégration des régions de la Mer baltique ou des agences de développement locales finlandaises, que les territoires de montagne souhaitent participer à ce débat sur les nouvelles formes de coopération territoriale.

[– Est-il nécessaire de créer de nouveaux instruments législatifs et outils de gestion visant à faciliter la coopération, y compris dans les régions frontalières extérieures?](#)

Les instruments législatifs et les outils de gestion existent et sont déjà nombreux ; il conviendrait plus concrètement de trouver un moyen pour coordonner leur utilisation. Le risque d'une superposition, et ainsi d'une confusion, voire d'une inefficacité, est présent sur les territoires (frontaliers ou non) les plus dynamiques. En période de crise et de raréfaction des fonds publics, de leur nécessaire efficacité, il semble opportun de favoriser une coordination des fonds et une complémentarité des actions. Le GECT (groupement européen de coopération territoriale) est un outil qui reste encore à mettre en pratique et ses opportunités d'applications sont porteuses d'ambitions légitimes.

Plus que de nouveaux outils, c'est bien l'intégration des outils existants, des différents niveaux d'acteurs dans une gouvernance multiniveau clarifiée qui est nécessaire.

L'enjeu est bien de donner une légitimité plus politique aux structures de décision, une compétence technique aux organes de gestion et une capacité prospective aux structures de consultation et de stratégie.

4. Une meilleure coordination

Une meilleure coordination des politiques sectorielles et territoriales et une plus grande cohérence des interventions territoriales sont indispensables à l'amélioration de la cohésion territoriale.

– De quelle manière la coordination entre les politiques territoriales et sectorielles peut-elle être améliorée?

– Dans l'élaboration de quelles politiques sectorielles serait-il utile d'accorder une plus grande attention aux conséquences territoriales? Quels outils pourraient être mis au point à cet égard?

– De quelle manière la cohérence des politiques territoriales peut-elle être renforcée?

– Comment peut-on favoriser la complémentarité des politiques communautaires et nationales dans un souci d'amélioration de la cohésion territoriale?

Le défi repose clairement sur la cohérence territoriale des politiques européennes. Premièrement, il y a un besoin d'intégration des politiques de cohésion (régionale, d'emploi, etc.) avec celle du développement rural, comme il y a un besoin d'intégration entre les politiques sectorielles de l'UE ayant un impact territorial et les politiques de cohésion de l'UE.

A titre d'exemple, les politiques des RTE (ou -TEN Trans European Networks- du transport, de l'énergie ou des TIC) ont un impact considérable, il manque un lien entre les territoires et les réseaux transeuropéens.

La politique environnementale a un impact territorial clair et une dimension territoriale évidente: comment expliquer qu'une stratégie européenne intégrant la dimension environnementale de la montagne ne soit pas une priorité pour la DG Environnement alors qu'elle concernerait un tiers du territoire de l'UE et plus de 50% des ressources en eau? Que l'environnement montagnard apparait également comme une évidence quand on veut traiter de la question des risques naturels et de l'adaptation au changement climatique, ou des énergies renouvelables.

Il en est de même pour les questions d'entreprises, de société de l'information, des transports, de l'énergie, etc.; même les relations extérieures, l'aide au développement ou la politique de voisinage recouvrent une dimension territoriale. En termes d'efficacité, comme l'Europe connaît un manque de fonds publics et continu à élargir son cadre légal et normatif, la cohésion territoriale pourrait certainement aider les politiques sectorielles à devenir plus stratégiques concernant quelques dimensions territoriales spécifiques. Les régions de montagne, en raison de la fragilité de leur environnement et de leur équilibre économique ont besoin d'une politique intégrée et d'une cohérence territoriale forte de leurs institutions représentatives.

La politique de la recherche (PCRD), comme la plus part des actions en faveur de l'innovation, a un très grand impact territorial; pourtant il est aujourd'hui difficile d'identifier les impacts locaux de ce programme pourtant essentiels en termes de

dynamiques territoriales. En ce sens les indicateurs et les statistiques doivent compléter leurs objectifs technologiques par une dimension territoriale. En effet, l'innovation ne se limite pas à cette dimension technologique. L'innovation technologique que peuvent connaître les régions de montagne (par exemple en mécatronique, plasturgie, énergie, nanotechnologies, etc.) est aussi le fruit de l'histoire de savoir-faire innovants non technologiques. En cela, les façades maritimes, comme les vallées de montagne, sont *a priori*, autant des territoires d'innovations que d'autres. Les exemples de clusters le prouvent.

Les enjeux territoriaux de la politique de concurrence et des règles du Marché unique, en particulier sur les SIEG, sont bien connus et identifiés ; nous les avons déjà abordé dans cette position ou dans d'autres. Il convient cependant de rappeler la demande des territoires de montagne d'obtenir une Directive sur les SIEG qui clarifient et encadrent ces activités essentielles pour le maintien de population permanente en montagne et nécessaire à l'équité territoriale.

Conformément aux questions précédentes et à sa contribution à l'Agenda territorial, l'AEM a identifié le défi en cherchant un espace d'action suffisamment large et cohérent, permettant de renforcer la solidarité entre les agglomérations et leur « arrière-pays », entre les zones urbaines et rurales. Pour les régions de montagne, entre les zones de montagne stricto sensu, les vallées périurbaines et le piémont urbain, le niveau du « massif » ouvre une opportunité de créer plus de synergies entre les politiques sectorielles et la politique de cohésion (comme la politique régionale du FEDER devrait déjà le faire au sein « des politiques » de cohésion FSE+FEDER+fond de cohésion+FEADER) et de leur attribuer un impact régional, une visibilité plus importante au niveau local.

Par exemple, à titre expérimental, les politiques de transport et d'accessibilité, de l'environnement, de l'agriculture, du tourisme et des services d'intérêt général pourraient être liés à la politique de cohésion au niveau de l'arc alpin, en associant des acteurs alpins divers comme les communautés de travail, les Eurorégions en prenant en compte les liens existants entre la Convention alpine et le programme Interreg B Espace alpin qui essaient déjà de trouver des synergies. Les Pyrénées ou les Carpates peuvent aussi porter de telles expérimentations.

Une stratégie européenne déclinée aux espaces transnationaux et transfrontaliers cohérents, avec des plans d'actions locales intégrée, portés par des institutions locales au niveau NUTS 4 (p.e: en Irlande, Finlande ou la *Comunita Montana* italienne ...) serait une solution efficace, prenant à la fois en compte la subsidiarité et la logique de partenariat, et permettant des études d'impact territorial, sans toute fois concurrencer les politiques nationales et régionales existantes.

Certains Etats ou Régions de montagnes ont développé des politiques intégrées ou transversales "de montagne", parfois sectorielles sur l'agriculture de montagne, la gouvernance de l'eau ou sur l'accessibilité, mais tous identifient un besoin de disposer d'une stratégie mieux partagée entre les politiques de cohésion et sectorielles européennes, pour être plus efficaces.

A ce titre, l'exemple français de "la politique de massifs" est intéressant, en offrant l'opportunité de faire travailler ensemble différents acteurs de niveaux et de secteurs variés, pour mettre en place et gérer une politique territoriale intégrée.

La question de l'évolution de la comitologie européenne n'a pas été abordée dans le débat sur la cohésion territoriale ; elle doit impérativement émerger dans la question de la gouvernance multiniveau. C'est bien autour de la comitologie et de la structuration de groupes de travail interservices (comme celui qui a travaillé sur la rédaction de ce Livre vert « cohésion territoriale ») internes à la Commission européenne que la réponse à cette question de la coordination pourra émerger.

5. Nouveaux partenariats territoriaux

Une participation plus large à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques peut également être nécessaire à la cohésion territoriale.

- La participation de nouveaux acteurs – par exemple de représentants de l'économie sociale, de parties prenantes locales, d'associations d'intérêt général ou encore d'ONG – à l'élaboration des politiques est-elle nécessaire à la cohésion territoriale?
- De quelle manière le niveau de participation souhaité peut-il être atteint?

La participation est consubstantielle d'une politique intégrée de développement territorial² : il semble donc cohérent d'impliquer d'autres acteurs territoriaux qui ont des activités plus sectorielles mais néanmoins importantes pour le territoire concerné. Cela semble d'autant plus opportun que beaucoup de ces acteurs peuvent être des acteurs des politiques sectorielles européennes (Agriculture, Entreprises, Environnement, Education-culture, etc.). Pour autant, il faut maintenir un système organisationnel qui respecte le rôle et les compétences de chacun, et surtout la légitimité démocratique des autorités locales et régionales.

Là encore, l'exemple des Comités de massif français nous semble intéressant. Organe de concertation et de stratégie territoriale, le Comité de massif est composé, selon la superficie des massifs, de 49 à 77 membres. Co-présidé par un élu et un Représentant de l'Etat, le Comité de massif est formé de trois collèges :

- 1) Un collège d'élus locaux dont l'effectif est égal à plus de la moitié des membres du comité ; il comprend :
 - a) Des conseillers régionaux désignés par chaque conseil régional ;
 - b) Des conseillers généraux désignés par chaque conseil général parmi ceux qui sont élus dans un canton situé en tout ou partie dans le massif ;
 - c) Des représentants des communes situées dans le massif, proposés par l'Association des maires de France et des établissements publics de coopération intercommunale regroupant des communes situées dans le massif, proposés par l'Association des communautés de France ;
- 2) Un collège de représentants des activités économiques ; il comprend :

² Cf. note de fin n°II et référence article et travaux sur « **La notion de développement territorial, éléments de réflexions: application aux espaces de montagne** » **Hervé Gumuchian**, Université Joseph-Fourier, Institut de géographie alpine, Laboratoire de la montagne alpine, in *Montagne, Laboratoire de la diversité*, CEMAGREF, Grenoble, 1995.

- a) Des représentants des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers ayant en tout ou partie le massif pour ressort, proposés par chacune des chambres consulaires, dans la limite de trois sièges pour chacune d'elles ;
 - b) Des représentants des organisations syndicales représentatives des secteurs de l'agriculture et de la sylviculture, de l'industrie, du sport ou du tourisme ayant en tout ou partie le massif pour ressort, proposés par ces organisations dans la limite de deux sièges pour chacun de ces trois secteurs ;
 - c) Des représentants des organisations territoriales régionales ou départementales du tourisme ayant en tout ou partie le massif pour ressort, proposés par ces organisations dans la limite de trois sièges ;
 - d) Des représentants des organisations syndicales les plus représentatives de travailleurs salariés ayant en tout ou partie le massif pour ressort, proposés par ces organisations dans la limite de trois sièges.
- 3) Un collège de représentants d'associations, d'organismes gestionnaires de parcs et de personnalités qualifiées dans le domaine de la montagne ; il comprend :
- a) Des représentants des associations de tourisme et de sports de nature ;
 - b) Des représentants des associations agréées de protection de la nature et de l'environnement et des représentants des fédérations régionales de chasse et de pêche ;
 - c) Des représentants des organismes gestionnaires des parcs nationaux et des parcs naturels régionaux situés en tout ou partie dans le massif, dans la limite de quatre sièges ;
 - e) Des personnalités qualifiées, dont une choisie pour sa connaissance scientifique de la montagne et une autre pour sa connaissance du développement local, dans la limite de quatre sièges.
 - f) Le deuxième et le troisième collège disposent du même nombre de membres.

Cette expérience peut s'adapter pour être transférée à un échelon européen transnational ou transfrontalier et aux enjeux différents qu'il recouvrirait alors. Mais il y a là une piste pour imaginer une plate-forme dans laquelle Commission, Etats membres, élus et autorités territoriales, acteurs socioéconomiques et environnementaux pourraient travailler ensemble à une stratégie partagée et à sa mise en opération efficiente.

Des réflexions sont d'ailleurs en cours actuellement sur la dimension « décisionnelle » de ce modèle de gouvernance des Massifs autour des Comités de suivi du POIA et du POMAC.

D'autres exemples européens existent de cette gestion intégrée des territoires de montagne ; les expériences des Parcs naturels régionaux, d'agendas 21, du pacte territorial pour l'emploi des Apennins déjà cité, de politiques contractuelles de développement durable sont nombreuses et intéressantes à intégrer sur le plan opérationnel de ce débat sur la cohésion territoriale.

La question de la participation est également une question communautaire et interrégionale. Dans le cadre du processus décisionnel, et plus encore dans le cadre du processus de comitologie et de gestion, les réseaux européens de collectivités

territoriales doivent être impliqués pour améliorer la « territorialité » des politiques européennes. Comme c'est le cas au Conseil, les autorités régionales de certains Etats membres sont associées aux travaux ; on peut estimer légitime que la Commission associe les associations européennes d'autorités locales et régionales et le Comité des Régions dans une version plus développée du Dialogue structuré.

Il faut d'ailleurs noter que cet exercice du Dialogue structuré organisé par le CdR et la Commission, pour permettre une discussion formelle entre les associations de collectivités territoriales et les Commissaires, voire avec les services de la Commission, est une expérience très intéressante de la consolidation d'une Europe plus politique et plus démocratique qui est nécessaire au bon fonctionnement de l'UE.

6. Améliorer la compréhension de la cohésion territoriale

– Quels indicateurs quantitatifs et qualitatifs peuvent-ils être mis au point au niveau de l'Union pour assurer le suivi des caractéristiques et des tendances de la cohésion territoriale?

Plusieurs indicateurs sont pertinents pour suivre les caractéristiques et les tendances de la cohésion territoriale dans les territoires de montagne :

- Le revenu imposable par habitant est plus parlant que le PIB régional par habitant,
- La dispersion de population plus que la densité de population,
- Le taux d'emploi plus que le taux de chômage.

Mais il est également nécessaire d'ajouter également des indicateurs territoriaux spécifiques comme la pente, l'altitude, l'amplitude climatique et la topographie pour appréhender la réalité territoriale de l'UE.

Pour autant, s'il a été décidé positivement de ne plus avoir de zonage communautaire sur la période 2007-2013, le traitement de la spécificité montagne au regard de l'objectif de cohésion territoriale de l'Union doit cerner au plus près cette réalité socio-économique, et éviter une approche trop globalisante.

Pour ce faire, la réglementation communautaire des zones agricoles défavorisées peut servir d'élément de base pour le débat ; l'expérience de l'étude Nordregio pour la DG Regio de 2004 fournit d'autres éléments. La délimitation « agricole » communautaire retient comme montagne des territoires soumis à la conjugaison pénalisante de l'altitude, de la pente et du climat. Cette définition générale de bon sens semble pouvoir être reprise à son compte par la politique de cohésion, comme pour d'autres politiques sectorielles à impact territorial, tout en laissant à chaque Etat membre l'appréciation des niveaux de ces critères (pente, altitude et climat) pour établir son zonage national.

Il serait pertinent, pour éviter quelques excès reconnus, d'ajouter, en complément aux trois critères utilisés pour la désignation des zones agricoles défavorisées, une précision indiquant comment ils doivent s'articuler entre eux. Ainsi, les territoires désignés pourront correspondre objectivement à l'idée que l'on peut avoir de la montagne en faisant admettre la prévalence des critères d'altitude et de pente, sur celui de rigueur climatique. Ce dernier ne doit pas pour autant disparaître, car le facteur climatique a une incidence indéniable sur la diversité montagnarde tant en matière de difficultés économiques que de saisonnalité des activités (qu'il s'agisse d'aridité ou bien d'enneigement). Néanmoins, la désignation de la montagne dépendrait exclusivement de

la combinaison de facteurs d'altitude et de climat (comme c'est d'ailleurs le cas dans la quasi-totalité des États membres)³.

Conclusions

L'AEM souhaite que la Commission européenne utilise les éléments issus des positions sur ce Livre vert sur la cohésion territoriale, des travaux de l'ORATE, des contributions du Comité des Régions –dont l'avis de M. J-Y Le Drian-, des préceptes issus des débats de la Présidence française de l'Union européenne, des conclusions du Sommet de Prague et les éléments politiques des débats des campagnes électorales pour le renouvellement du Parlement européen en 2009, pour continuer son travail et qu'elle puisse publier en 2010 un Livre blanc qui donnerait les éléments constitutifs aux débats stratégiques sur chaque spécificité territoriale nécessaires jusqu'en 2013.

L'objectif de « cohésion territoriale » dépasse le cadre technique du futur de la politique de cohésion ; il s'agit bien d'un vaste débat politique qui se recoupe avec la question « à quoi sert et comment fonctionne l'Union européenne ? » à laquelle il est plus que jamais urgent de répondre en cette période de crise économique et de plan de relance.

Pour des raisons d'équité et d'efficacité, il est nécessaire de s'atteler à un livre vert « massifs de montagne » très prospectif qui aboutirait à un plan d'action stratégique communautaire pour les massifs de montagne dans la perspective de 2014.

Les grandes lignes et idées-clés de ce plan d'action ont été votées à l'unanimité par le Comité des Régions le 19 juin 2008 avec l'avis d'initiative de Luis Durnwalder. Ces propositions sont ambitieuses mais raisonnables.

Nous retenons en particulier que le nouveau Parlement européen élu en juillet 2009, en accord avec les États membres, devrait confier à un Commissaire une compétence « montagnes » en plus d'une autre responsabilité « classique ». Cette compétence identifiée donnerait la légitimité à ce Commissaire pour réunir le groupe interservice nécessaire à une analyse transversale des enjeux territoriaux des massifs de montagne dans les politiques communautaires. C'est une des façons les plus simples de répondre à l'objectif de cohésion territoriale, notamment dans sa demande d'une attention spécifique en faveur des régions de montagne.

³ L'AEM renvoie sur cette question aux travaux menés avec le Parlement de Cantabrie et l'Université de Santander de compilation de toutes les politiques et texte législatifs communautaires, nationaux et régionaux qui touchent spécifiquement aux territoires de montagne. Cette étude, en cours de publication, est une contribution intéressante à ce débat sur les indicateurs, notamment qualitatifs.

Notes de fin.

ⁱ Un territoire est « *Un agencement de ressources matérielles et symboliques capable de structurer les conditions pratiques de l'existence d'un individu ou d'un collectif social et d'informer en retour cet individu et ce collectif sur sa propre identité* » **Bernard Debarbieux**.

« *Le territoire est une réordination de l'espace dont l'ordre est à chercher dans les systèmes informationnels dont dispose l'homme en tant qu'il appartient à une culture. Le territoire peut être considéré comme de l'espace informé par la sémiosphère* » **Claude Raffestin**.

« *En ce sens, on peut dire que le territoire est bien l'élément fondamental et de la principauté de Machiavel et de la souveraineté juridique du souverain telle que la définissent les philosophes et théoriciens du droit. Bien sûr, ces territoires peuvent être féconds ou stériles, ils peuvent avoir une population dense ou au contraire clairsemée, les gens peuvent être riches ou pauvres, actifs ou paresseux, mais tous ces éléments ne sont que des variables par rapport au territoire qui est le fondement même de la principauté et de la souveraineté* » **Michel Foucault**, « **Sécurité, territoire, population** », Leçon du 1er février 1978 au Collège de France.

« [...] *le souverain c'est quelque chose qui a affaire à une nature, ou plutôt à l'interférence, à l'intrication perpétuelle d'un milieu géographique, climatique, physique [et] morale ; et le souverain ce sera celui qui aura exercer son pouvoir en ce point d'articulation de la nature au sens des éléments physiques, vient interférer avec la nature au sens de la nature de l'espèce humaine, en ce point d'articulation, là où le milieu devient déterminant de la nature.* » **Michel Foucault**, « **Sécurité, territoire, population** », Leçon du 11 janvier 1978 au Collège de France.

ⁱⁱ Depuis son avis sur le Livre blanc sur la gouvernance de l'UE en mars 2002, l'AEM travaille sur les éléments liés à la diversité des territoires européens et au développement territorial de l'Union européenne. La montagne est un « laboratoire de diversité » qui apporte des arguments pour appliquer cette notion de développement territorial. Ex. Avis Livre blanc gouvernance, Avis Livre vert SIG, documents d'Interact Pro Monte et propositions pour un Livre vert sur « l'avenir des politiques européennes en faveur des massifs de montagne ».

Elément fondamental de réflexion : « **La notion de développement territorial, éléments de réflexions : application aux espaces de montagne** » **Hervé Gumuchian**, Université Joseph-Fourier, Institut de géographie alpine, Laboratoire de la montagne alpine, in Montagne, Laboratoire de la diversité, CEMAGREF, Grenoble, 1995.

Cf les rapports du Parlement européen de G. Santini (1999), M Ebner (2001), les avis du CdR d'E. Borghi (2003), de L. Durnwalder (2008) sur les questions de montagne.

ⁱⁱⁱ Sur les notions d'intérêt général, de bien commun et de gouvernance multiniveau des territoires de montagne, « **Representing Mountains: From Local and National to Global Common Good** », **Bernard Debarbieux**, University of Geneva, Geneva, Switzerland, **Martin F. Price**, Perth College, UHI Millennium Institute, Perth, UK; To be published in Geopolitics, 2008.

http://www.unige.ch/ses/geo/collaborateurs/enseignants/debarbieuxbernard/Geopolitics2008_Debarbieux-Price.pdf

^{iv} On se reportera entre autres débats techniques, scientifiques ou politiques sur l'aménagement du territoire et le lien urbain-rural :

- au rapport d'initiative de **Jean-Marie Beaupuy** au Parlement européen sur « **la gouvernance et le partenariat aux niveaux national et régional, et une base pour des projets dans le domaine de la politique régionale** » ref. A6-0356/2008 PE 409.539v02-00 ;

-
- à l'article scientifique de **Bernard Debarbieux**, «**Le syndrome de Moctezuma ou Réflexions sur l'actualité et la pertinence du couple ville-campagne dans l'analyse territoriale**», in Michèle Tranda-Pittion (dir.) Campagne-ville : le pas de deux. Enjeux et opportunités des recompositions territoriales, 2007 Lausanne, Presses Polytechniques Universitaires et Romandes. http://www.unige.ch/ses/geo/collaborateurs/enseignants/debarbieuxbernard/SyndromeMoctezuma_Debarbieux.pdf