

NOTE CRITIQUE

Sur le Document de Travail de la Commission Européenne (DGREGIO)

« Les Territoires avec des caractéristiques géographiques particulières » (02/2009)

Contribution de l'AEM

En décembre 2009, la DG Regio a publié un document de travail intitulé « Les Territoires avec des caractéristiques géographiques particulières » (02/2009). L'objectif du document est de fournir une analyse de la situation économique et sociale des territoires dits « spécifiques » afin de pouvoir mieux identifier les enjeux auxquels ils sont confrontés. Ce document répond au besoin de la Commission européenne de s'appuyer sur des échelons concrets afin de parvenir à mettre en place une politique de cohésion efficace et adaptée.

Le document de travail nous en question adopte cependant une délimitation des territoires spécifiques à laquelle l'AEM s'oppose formellement. Le document parvient en effet à un manque criant de cohérence et des conclusions totalement inadéquates. De fait, la classification est particulièrement inadaptée aux territoires montagneux. Car dans le cas des territoires de montagne, la perception varie grandement, selon une perspective géographique, économique ou administrative.

Le choix du niveau NUTS 3 est-il pertinent ?

Concernant les régions de montagne, la question de la délimitation est un faux problème. D'autres pistes, infiniment plus pertinentes existent et peuvent largement contribuer à l'adoption d'un schéma éminemment plus compréhensif et adéquat que la systématisation grossière émanant de l'usage des NUTS 3 (notamment à travers l'usage des NUTS 5). On pense notamment à 3 pistes :

- Depuis la Directive 75/ 268 il existe un **zonage montagne** utilisé pour la politique agricole commune et concernant les zones défavorisées. Il s'agissait d'une délimitation des zones de montagne dans lesquelles les agriculteurs perçoivent des indemnités dites de compensation des handicaps naturels (ICHN), selon l'application en droit français de la directive.

Cette mesure est en cours de réforme (dans le cadre de la politique de développement rural 2007-2013) et conforte une délimitation spécifique pour les zones de montagne. Plus précisément, la révision propose quatre orientations

possibles (le statu quo, les critères communs, les règles d'admissibilité, et la haute valeur naturelle).¹

Il faut noter que c'est dans ce contexte communautaire que beaucoup d'Etats membres (ou d'autorités régionales) ont définis leurs politiques en faveur de la montagne. Ce zonage constitué à partir d'indicateurs géo topographiques (la pente et l'altitude) s'appuie sur deux principaux niveaux de classifications : le niveau communal NUTS 5 et le niveau des parcelles agricoles. Ce classement existe pour tous les Etats membres.

- Par ailleurs, **la DG Regio a commandé à l'Institut Nordregio² une étude sur les zones de montagne en Europe** qui est d'ailleurs mentionné à l'Annexe 1 du Document de travail sous l'appellation « définition topographique ». Cette étude a été largement discutée lors de sa réalisation sur ses aspects positifs et ses aspects négatifs notamment la surpondération du critère climatique au côté des indicateurs topographiques. Cependant, il faut noter que **cette étude donnait une liste des communes NUTS 5 classées dans cette délimitation très large de la montagne** (elle intégrait en raison de cette surpondération du critère climatique demandé par la DG Regio les territoires à très faible densité de population scandinaves). Pour autant, le travail de Nordregio permettait également de **mieux comprendre les réalités, y compris leur diversité, des massifs européens**. Là encore, les informations sur la topographie européenne au niveau NUTS 5 est disponible.
- Enfin, l'Agence européenne de l'environnement (EEA) mène **une étude sur l'utilisation des sols dans les régions de montagne³ qui doit permettre également d'obtenir un certain nombre d'informations concrètes**. A cette étude en cours de l'EEA, doivent être ajoutées les études en cours d'ESPO, notamment celles sur les territoires spécifiques.

Ces trois pistes démontrent à quel point le choix de la DG Regio pour la délimitation des territoires de montagne dans son Document de travail est paradoxale et problématique. Cette tentative de classement global a pour effet de donner aperçu faussé des caractéristiques des zones de montagnes européennes. Plus grave, « cette analyse spécifique » des territoires de montagne a un effet collatéral plus que fâcheux : il en fait disparaître la moitié !

Ces trois pistes montrent aussi que **la Commission européenne dispose d'outils pré existants bien plus adéquats** à la classification dont le Document de travail fait l'objet.

Les pistes évoquées adoptent à ce titre des échelons statistiques plus locaux, en utilisant notamment les NUTS 5. Certes, on peut comprendre qu'il fallait trouver un juste compromis entre la nécessité de descendre à un échelon statistique qui « colle » au mieux aux

¹ Document de consultation, ISSG « zones défavorisées », Commission Européenne, Règlement (CE) n°45/2001.

² Mountain Areas in Europe: Analysis of mountain areas in EU member states acceding and other European countries Rapport pour la Commission Européenne - DG Regio - Janvier 2004 (Nordregio Report 2004:1)

³ 'Integrated assessment of Europe's mountain areas', EEA, to be delivered in June 2010.

territoires, et celle de trouver des données comparables au niveau communautaire, voire de trouver des données tout court. Il n'en reste pas moins que l'Union européenne doit pouvoir disposer d'informations géographiques fiables. Ainsi, c'est un **véritable constat de faiblesse de la part des Institutions européennes** : la DG Regio devrait considérer que depuis 2004, les montagnes et les îles européennes n'ont pas spécialement été modifiées dans leur topographie ou dans leur insularité, qu'ainsi les études réalisées en 2003 et 2004 apportent toujours des informations pertinentes en termes géographiques.

L'utilisation paradoxale de critères inopérants pour définir une attention politique

Outre la question de l'échelon (NUTS 3) qui est contingente et légitime, le document de travail réintroduit des critères de population (cohésion sociale) arbitraires et discutables en adjonction de ces critères géographiques. Cette initiative brouille toute lecture cohérente et opérationnelle.

Les répercussions de la méthodologie consistant à utiliser un critère démographique basique et sommaire en « complément de critères topographiques » sont particulièrement incompatibles avec une analyse politique identifiant les enjeux européens des zones de montagne. L'exclusion de toutes les zones NUTS 3 ayant moins de 50% de leur population vivant dans une zone considérée comme étant topographiquement « de montagne » **élimine purement et simplement une partie substantielle des massifs européens**. Un regard sur une carte des zones NUTS 3 considérées comme « montagneuses » selon ces critères permet, par exemple, de constater qu'une bonne partie des Alpes, des Abruzzes, des Carpates, de la Grèce, du Massif central, de la cordillère cantabrique et des plateaux ibériques ou des Pyrénées à disparu ! Si jamais une agglomération s'est développée dans une vallée ou en zone de piémont en raison des savoir-faire des populations de montagne utilisés dans des industries de précisions ou dans des activités électro-intensives historiquement localisées à proximité des centres de production d'hydroélectricité (liée à la pente et à la présence de l'eau), ou pour accéder aux carrefours commerciaux et aux débouchés des axes de circulation, l'ensemble de l'échelon NUTS 3 disparaît de tout classement montagne même si l'activité économique, l'organisation sociale, l'environnement ou la culture définissent un territoire marqué par la montagne qui le surplombe.

Dans la région Rhône-Alpes (France), le département de l'Ain (01) n'est pas considéré comme un territoire de montagne alors que la moitié du département est en zone de montagne, ce qui comprend les villes de Belley, Ambérieu-en-Bugey, et Oyonnax, une partie du Parc naturel régional du Haut-Jura, et dans l'ensemble des zones extrêmement liées à Bourg-en-Bresse, la préfecture, qui est en limite externe de la zone de montagne.

En Franche-Comté, toujours au niveau français, où l'espace à dominante rurale représente 65% de la superficie régionale, on remarque la même incohérence pour les départements du Jura et du Doubs. Pour le cas du Jura, Lons-le-Saunier (préfecture) est située en limite

externe d'une zone de montagne comprenant la majorité de la superficie départementale et la ville de Saint-Claude. Il faut aussi signaler que 45% des jurassiens vivent dans l'espace rural.⁴

Pour ce qui est du Doubs l'anomalie est encore plus parlante. Certes, les deux principales agglomérations (Besançon et Montbéliard) se situent au niveau du piémont, mais la zone de montagne englobe la quasi-totalité du territoire départemental.

En Alsace il en est de même : le Haut-Rhin et le Bas-Rhin se situent sur le territoire vosgien mais ne sont pas classés en zone de montagne. Ce n'est pas le massif vosgien qui est pris en compte.

Cette remarque vaut également pour d'autres Etats européens.

Prenons l'exemple de l'Italie où les provinces de Turin et de Cuneo, dans le Piémont, ne sont pas classées en tant que territoires de montagne.

La région Piémont n'est d'ailleurs pas classée « région montagneuse » alors que près de 45% du territoire est en zone de montagne, contre 26% seulement pour la zone de plaine (où on trouve les principales agglomérations : Turin, Novare, Alessandria, Cuneo...)⁵

C'est pourtant une région tournée vers la montagne ; le tourisme y joue un rôle important, que ce soit dans la région des lacs (lac Majeur, lac d'Orta...) ou pour les stations de sports d'hiver telles que Sestrières ou San Sicario (renommée internationale). L'industrie, prédominante en plaine avec l'automobile et FIAT entre autres, est présente en montagne avec l'hydroélectricité par exemple, ou encore la filière bois (particulièrement développée). L'agriculture est fortement présente, avec la viticulture en zone de piémont, les fromages de montagne, et les productions que l'on trouve dans la plaine du Pô (céréales, betteraves, pommes de terre...). Le plus grand fleuve italien (le Pô) prend sa source près du Mont Viso, en pleine zone de montagne donc.

Même phénomène pour la Toscane qui est concernée à hauteur de 25% par la zone de montagne, contre 8% de plaines (la matrice paysagère étant les collines).⁶ On y trouve des stations de ski (exemple : Abetone) et des sommets pouvant dépasser les 2000 mètres d'altitude.

En Italie centrale, dans la région des Abruzzes, où seule la province de l'Aquila est classée en montagne, les trois autres provinces (Teramo, Pescara et Chieti) sont classées « maritimes » en dépit de l'omniprésence des montagnes.

Même chose pour Milan, en Lombardie, et pour la ville de Munich (Bavière) pour prendre un cas allemand. Aussi en Allemagne il y a la région de l'Allgäu, étrangement divisée entre est et ouest concernant la classification « territoire de montagne ».

⁴ Source : INSEE

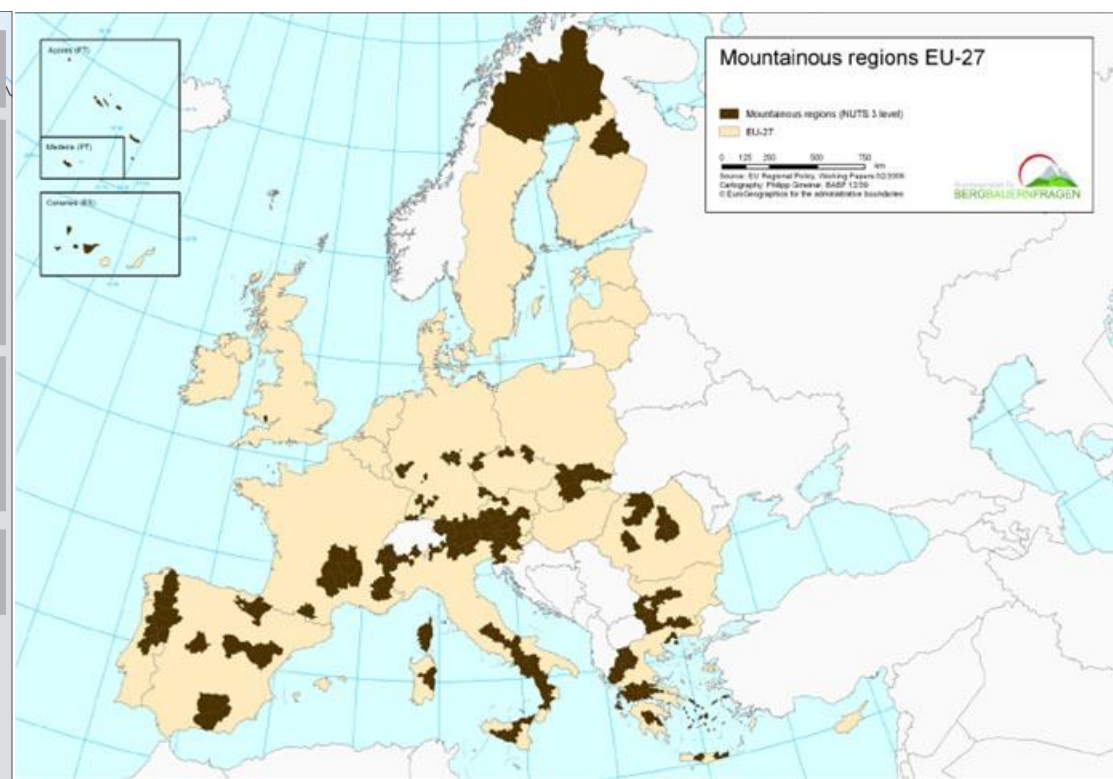
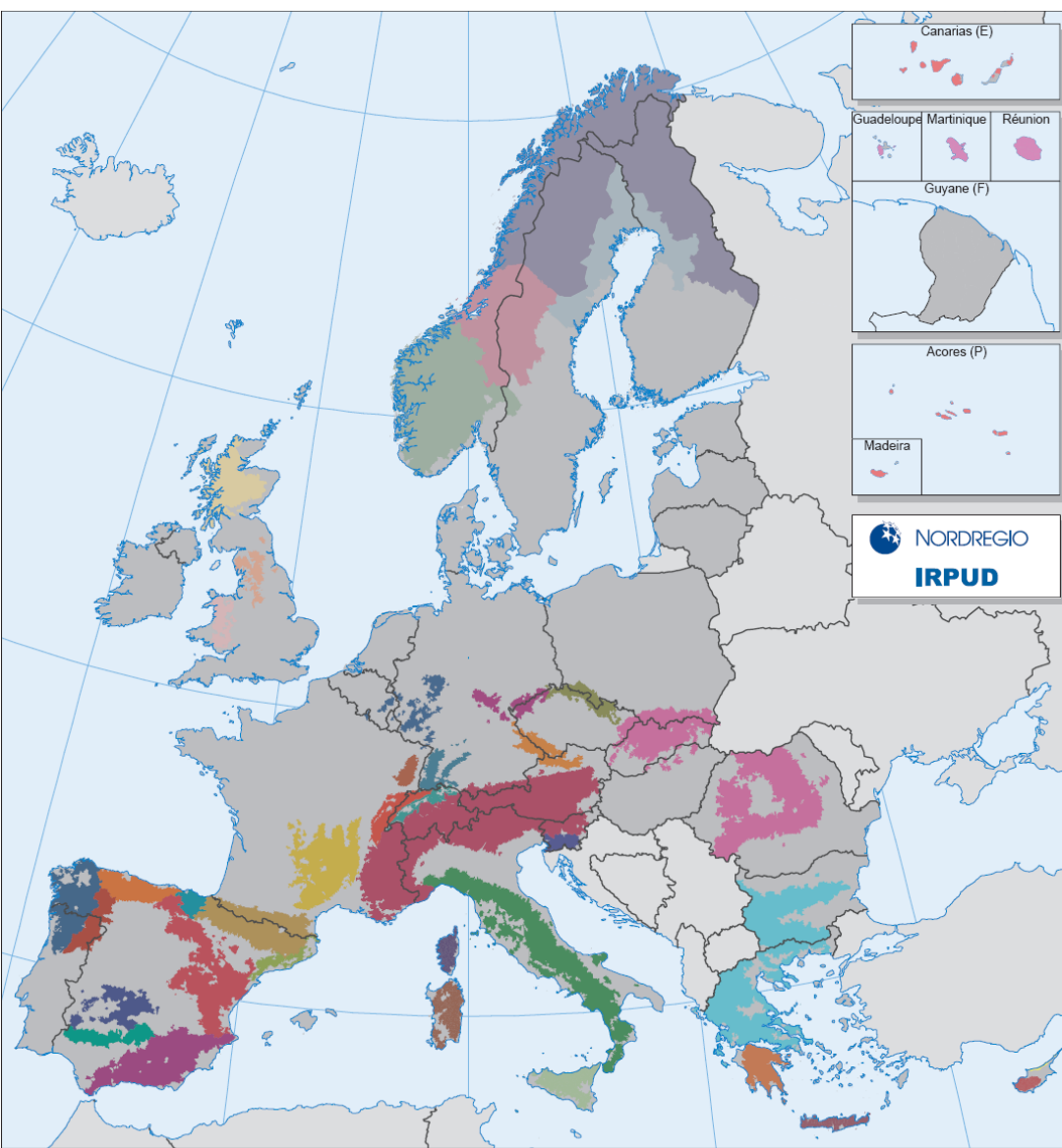
⁵ Regione Piemonte

⁶ O.C.D.E., « *Politiques territorialisées de développement rural, étude de cas sur la Toscane* »

Cette remarque vaut également pour toutes les autorités NUTS 3 qui se sont organisées selon des logiques valléennes (ce qui dans un grand nombre de massifs est une réalité historique). En bref, les cas qui viennent contrecarrer ce choix arbitraire de critères inopérants, sont aussi nombreux qu'édifiants.

Il y a là une **incohérence notable** qui entraîne une absence de politiques adaptées puisque le territoire n'est pas considéré comme spécifique, avec comme conséquence un manque de ressources financières en provenance de l'Union européenne.

En fait, il s'agit d'une **double peine** : les montagnes qui ont le plus souffert de la dépopulation ou de la concentration urbaine en piémont ou en fond de vallée ne sont plus des zones de montagne ! Et les derniers habitants ne devraient-ils pas partir pour mieux répondre aux descriptions de cette analyse ?



Mountain ranges (level 1)

- | Fenno-Scandia/British islands | Central/western Europe | Iberian peninsula | Eastern Europe/Balkans | Mediterranean islands |
|---------------------------------|-------------------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------|
| Bothnian Arc | Alpine range | Basque Mountains | Balkans | Corsica |
| Cent. Scandinavian mountains | Appennines | Betic Systems | Carpathian range | Crete |
| Highlands & Islands | Black forest: SFA | Cantabrian Range | Peloponnesean mountains | Mount. of Sardinia |
| Northern English Mountains | Bohemian range | Catalan Range | Pentadaktulos | Mount. of Sicily |
| Northern Fennoscandia | Dinaric Mountains | GAP Massif | | Troodos |
| Southern Scandinavian mountains | Jura | Iberic System | | Study area |
| Welsh Mountains | Massif Central | Pyrenees | | Remaining countries |
| | Mittelland-Upper Rhine Valley | Sierra Morena | | |
| | Ore mountains | Toledo Mountains | | |
| | Rhenish Slate Mountains | Transm.-Leonese Plateau | | |
| | Sudetes | | | |
| | Vosges | | | |

Delimitation of mountain areas produced by UNEP-WCMC and Nordregio
 Source: European Commission, DG REGIO, *Mountain areas in Europe* (Nordregio report 2004:1)

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

Différences de perception de l'Europe montagneuse, selon les différentes méthodologies adoptées.

A gauche, la carte issue de l'étude (commandée par la Commission Européenne) visant à délimiter les zones de montagne européenne, faite par Nordregio en 2004. A droite, l'ensemble des zones montagneuses européennes selon le document de travail de la DG Regio.

La différence est édifiante : la moitié des montagnes européennes ne sont plus considérées en tant que telles.

La nécessité d'adoption de nouveaux critères : pour une politique de massif

Au-delà de l'utilisation d'indicateurs statistiques inadaptés, on constate aussi un **biais originel dans la considération des territoires montagneux européens**. Loin de la situation réelle, le Document de travail s'appuie avant tout sur les classifications de programmes de financements antérieurs et sur certaines dispositions des politiques communautaires.

Ainsi, on néglige absolument la dimension proprement territoriale des programmes de coopération « territoriale ». Comme si les programmes de coopérations transfrontaliers voire transnationaux n'étaient pas très souvent des programmes de montagne ou plus exactement de massif. Comme si Espace alpin n'accordait pas un « bonus » aux projets « montagne » ; comme si COPTEFA ne considérait pas les Pyrénées, comme si ALCOTRA, France-Suisse, Italie-Suisse, Italie-Autriche par exemple, ne portaient pas sur les frontières alpines ... comme si Slovaquie-Pologne ne considérait pas la réalité spécifique des Tatras ou des Carpates, comme si Bulgarie-Grèce effaçait les Rhodopes, etc.

Plus de 50% des zones frontalières sont des zones de montagne ; mais en réalité elles sont d'abord des territoires de montagne puis en fonction de l'histoire des zones frontalières. Rappelons que durant ces 150 dernières années les frontières ont encore bougé en Europe et que le sens même des programmes de coopération de l'UE est bien d'estomper l'effet frontière et de consolider la dimension transfrontalière, voire transnationale des territoires⁷.

Dès lors, **il est urgent de considérer les liens organiques forts qui forment les territoires**. Au lieu d'un comparatif européen d'un apport limité qui s'appuie sur des indices ou des cadres réducteurs, la Commission européenne doit privilégier une approche reposant sur des indicateurs spécifiquement topographiques et autour d'aires fonctionnelles, définir une politique plus territoriale avec les coopérations macro-régionales ou infrarégionales.

En ce qui concerne les territoires montagneux, **l'AEM propose une approche novatrice au niveau européen**, qui a déjà fait ses preuves au niveau français depuis la « Loi Montagne » de 1985, mais également à travers les programmes de coopérations territoriales transfrontalières ou transnationales (anciennement Interreg) : **l'approche par massif**.

Ladite loi affirme notamment que « *chaque zone de montagne et les zones qui lui sont immédiatement contiguës et forment avec elle une même entité géographique, économique et sociale constituent un massif* ». Elle est basée sur trois principes fondateurs : le droit à la différence (prise en compte du caractère spécifique des territoires montagnards), la transversalité, et l'auto-développement (« développement de la montagne par et pour les montagnards »). En outre, Son originalité vient du fait que l'on met en place une politique de massif à l'échelle régionale et interrégionale.

⁷ Sur ce sujet, vous pouvez consulter le travail du projet Interact Pro Monte : www.interact.promonte.net

Cette **classification est plus pertinente et plus cohérente**. Car les territoires de montagne ne se limitent pas à la simple zone de montagne stricto sensu. Ils sont au contraire extrêmement liés à leur vallée et à la zone de piémont, d'un point de vue économique et administratif notamment. Au final, l'approche par massif apporte une **perception de la cohésion territoriale bien plus fine et donc adéquate que la classification établie dans le document de travail de la DG Regio**. Les territoires de montagne ne doivent pas être considérés comme des entités à part, séparées de leurs prolongements naturels et historiques : un territoire de massif se comprend par les liens qui unissent les dimensions urbaines et rurales, avec des métropoles et des villages, des espaces naturels et des zones aménagées, de la vallée et de ses montagnes.

Dans ce sens, l'AEM propose de se **baser sur l'échelle des municipalités et des communes (NUTS 5) pour délimiter un territoire de montagne**. Lorsque les vallées d'altitude sont naturellement, économiquement et historiquement liées à leur piémont et aux plaines environnantes, l'ensemble cohérent ainsi formé doit être classé en tant que territoire de montagne, avec toutes les dispositions que cela implique, au niveau financier et réglementaire notamment.

L'exemple de l'arc alpin

L'arc alpin est un exemple fort de territoires dont les liens organiques transcendent les frontières. Au-delà des différences, ce qui rapproche les différents peuples alpins est plus fort que ce qui les sépare. Pour autant, **il y a une diversité interne aux Alpes qui dépasse également les clivages nationaux, linguistiques, économiques ou religieux**. Les Alpes sont confrontés aux mêmes enjeux, subissent les mêmes contraintes et ont des atouts semblables à valoriser.

L'approche par massif permet d'appréhender l'arc alpin dans son ensemble. En adoptant cette perspective, l'arc alpin accueille près de 60 millions d'habitants en considérant sa dimension urbaine interne et valléenne et ses grandes aires métropolitaines adjacentes, alors qu'il ne « pèse » que 15 à 20 millions d'habitants dans le cas contraire.

En outre, les enjeux spécifiques de l'arc alpin dépassent largement la question de la délimitation : on ne peut pas s'arrêter à la partie montagneuse sans considérer qu'un certain nombre d'autorités régionales ont un périmètre administratif plus large et englobent souvent, outre les zones de piémont, les grands bassins fluviaux attenants. Dans la même logique, il existe un très grand nombre d'acteurs à tous les niveaux qui œuvrent conjointement depuis des années sur l'ensemble du territoire alpin. En plus d'attester de l'existence d'une identité alpine, des organisations telle la Convention Alpine, les réseaux alpins (CIPRA, Alparc, etc.) mais aussi des initiatives européennes tel le programme de coopération territoriale *Espace alpin* ont permis de forger une véritable culture de la coopération et de la solidarité. La conséquence est une intégration forte du territoire qui se voit sapée par le document de travail de la Commission européenne.

Plutôt que de tenter de classer chaque territoire selon des critères obsolètes, la Commission européenne devrait réfléchir à une refondation de la future politique de cohésion (à partir de 2013) en s'appuyant sur de nouveaux concepts, telles que les stratégies macro-régionales, celle-ci étant totalement complémentaire avec l'approche par massif.

Conclusion : vers une nouvelle gouvernance

La classification adoptée par le document de travail s'avère particulièrement inadaptée aux territoires montagneux. Cette note propose des pistes plus convenables et donne surtout à la Commission européenne toutes les cartes en main pour évaluer les réalités des territoires de montagne, optimiser l'objectif de cohésion territoriale et marquer une nouvelle étape dans la gouvernance à multiniveaux.

Une cohésion et une solidarité territoriale existent déjà *de facto* dans de nombreux massifs européens. Cette nouvelle gouvernance impliquerait les acteurs concernés à tous les niveaux, dans le cadre d'organes de gouvernance et de stratégie qui seraient en charge d'adapter les stratégies européennes aux contextes macrorégionaux, de piloter la coordination opérationnelle vers les orientations fixées, de considérer les contraintes, les éventuels handicaps naturels permanents, les atouts à valoriser (en fonction des objectifs européens définis par le Conseil européen et le Parlement européen) et de définir les grands objectifs politiques du territoire.