

## MONTAGNE ET COHÉSION TERRITORIALE

### Contribution de l'ANEM au Livre vert de la Commission sur la cohésion territoriale

Plutôt que de répondre point par point au questionnaire fourni par la Commission dans le cadre de la consultation sur le Livre vert relatif à la cohésion territoriale<sup>1</sup>, il nous semble essentiel, après avoir pris connaissance du contenu du document, de livrer une réaction globale qui correspond à la perception qu'ont les élus de la montagne de la présentation qui est faite de leur territoire et de l'action qu'il est envisagé d'y développer.

Cette approche doit être affinée pour en donner une vision plus réaliste. On ne peut en effet réduire la montagne à une destination touristique, foncièrement rurale et marginale, relativement bien desservie tant en transports qu'en services de base, et exposée à des menaces environnementales majeures. Par ailleurs, sans nier les handicaps objectifs qui justifient que les montagnes puissent être considérées dans le cadre de la politique de cohésion territoriale comme des « régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents », il convient de rappeler que les territoires de montagne constituent avant tout des **territoires disposant de ressources exceptionnelles et d'atouts considérables** tant sur le plan naturel et environnemental, qu'économique, social et culturel.

Ces données doivent d'autant plus être prises en considération que **la montagne entend prendre toute sa place pour atteindre les objectifs de la stratégie européenne**, dite de Lisbonne et de Göteborg, ainsi que ceux du paquet climat-énergie et du plan de relance, pour ses déclinaisons les plus récentes.

La prise en considération des caractéristiques des territoires ayant des handicaps naturels permanents, intégrée dans la politique de cohésion, est la condition d'un aménagement durable des territoires de l'Union, notamment ceux de montagne.

#### **A - UNE VISION DE LA MONTAGNE A AFFINER**

Bien que **globalement pertinente**, la vision que livre la Commission des territoires de montagne dans sa communication sur la cohésion territoriale se révèle **parfois incomplète si ce n'est erronée** sur certains aspects. En effet, sa description des territoires de montagne tend à faire la démonstration que leurs problèmes spécifiques de développement sont directement liés à leur nature géographique.

Le Livre vert part du constat qu'il s'agit de territoires marginaux, accueillant 10 % seulement de la population de l'Union, et pauvres, puisqu'ils sont souvent frontaliers (première difficulté) ainsi que fortement ruraux avec plus d'un tiers de leurs habitants vivant en milieu rural (facteur de moindre ressource).

---

<sup>1</sup> Sur cet aspect, l'ANEM se déclare totalement solidaire des réponses communiquées par l'Association européenne des élus de la montagne et les reprend donc à son compte.

De fait, le produit intérieur brut par habitant n'atteint que 80 % de la moyenne européenne, mais le document laisse entendre que cette moyenne recouvre des réalités très diverses, précisant que pour un quart des habitants de ces territoires le même PIB est supérieur à la moyenne.

Par ailleurs, le document souligne que les populations des régions montagneuses ont été globalement stables ou en légère progression, entre 1995 et 2004.

Par conséquent, l'intérêt de prendre en considération les territoires de montagne dans leur spécificité ne tient pas directement à un enjeu particulier sur le plan démographique qui serait directement issu des conditions géophysiques.

Cela ne tiendrait pas non plus à la structuration de ces territoires puisque la Commission considère (de façon un peu expéditive) que ces régions sont «souvent bien desservies en transports » et que « les services de base y sont également bien présents ». Par contre, la faiblesse économique de ces régions serait manifestement liée à une insuffisante diversification des activités et à une pression constante exercée par le tourisme.

De fait, c'est surtout pour des raisons environnementales que la Commission semble trouver légitime d'envisager une action particulière pour la montagne. Outre l'importance et le nombre de ses sites naturels, ce sont les menaces environnementales qui pèsent sur elle qui la distinguent. Les menaces ainsi évoquées sont le changement climatique, d'une part, et l'appauvrissement de la biodiversité, d'autre part, auxquels on peut ajouter le tourisme comme facteur de risque de dégradation des milieux naturels.

## **B - SEPT ACTIONS DE COHESION POUR LA MONTAGNE**

L'extrême concision avec laquelle la Commission présente la spécificité montagnarde l'amène sur certains aspects à livrer une présentation très schématique et parfois caricaturale. Toutefois, outre divers compléments dont l'absence serait inconcevable, **certains correctifs essentiels méritent d'être apportés et certaines questions méthodologiques** soulevées.

### **1. Donner une définition minimale et consensuelle de la montagne**

À aucun moment le Livre vert sur la cohésion territoriale ne définit **la notion de montagne**. Le document s'y réfère, comme à une évidence qui ferait consensus. Cela rend d'autant plus vagues les chiffres mentionnés sur les populations ou sur les performances économiques. Le fait est qu'en ne parlant que de « régions montagneuses » et à aucun moment de « territoires » de montagne, le document laisse planer **l'équivoque** et ne donne pas de **définition** suffisamment précise. Or cette dernière constitue un enjeu tout à fait central.

Selon les approches, la montagne peut en effet recouvrir **des réalités très diverses**, qui influencent de façon variable la part estimée de la montagne en Europe :

- 30 % selon une brochure publiée par la DG REGIO en mars 2000.
- plus de 40 % d'après l'étude réalisée par NORDREGIO pour le compte de la Commission en janvier 2004.

Ces écarts s'expliquent selon que l'on prend en compte soit la réalité géophysique, soit le fonctionnement socio-économique de cette dernière. Dans ce cas, les zones de piémont sont en règle générale indissociables des zones de montagne stricto-sensu. Mais force est de reconnaître qu'au sein de tels ensembles, les populations de la zone de montagne (structure démographique, performance économique, niveau de ressources...) sont directement et pleinement confrontées au handicap, à la différence des bourgs centre ou des fonds de vallée, constitutifs des piémonts.

Le traitement de la spécificité montagne par la politique de cohésion de l'Union doit donc **cerner au plus près cette réalité socio-économique**, et surtout éviter une approche trop globalisante, comme celle, par exemple, qu'elle a pu avoir de l'Arc alpin traité avec tant de recul que le massif de montagne se réduisait à un obstacle à contourner.

Pour ce faire, la **réglementation communautaire des zones agricoles difficiles** peut servir de modèle. Celle-ci 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, tout en laissant à chaque État membre l'appréciation de ces critères pour établir son zonage national.

Par conséquent, la réalité physique juridiquement reconnue comme « montagne » connaît d'importantes différences d'un État membre à l'autre, les exemples le plus extrêmes étant ceux du Royaume-Uni où aucune montagne n'est classée malgré la présence manifeste de massifs montagneux (Highlands), et de la Finlande où les zones boréales, pourtant plates et très peu élevées, sont classées montagne sur la base du critère climatique.

Il serait par conséquent pertinent d'ajouter, en complément aux trois critères utilisés pour la désignation des zones agricoles difficiles, 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).

## **2. Ne pas réduire la montagne à une destination touristique**

Le Livre vert donne le sentiment d'une **vision réductrice de la réalité montagnarde** en affirmant que « les régions montagneuses comptent de nombreux sites naturels, et sont souvent bien desservies par les transports, ce qui en fait des destinations touristiques très prisées ».

Même si l'emploi du mot « souvent » indique clairement que ce n'est pas le cas de tous les territoires de montagne, l'absence de toute autre précision laisse entendre que l'attractivité touristique exceptionnelle des territoires montagnards est un fait majoritaire. Or, c'est loin d'être le cas.

En effet, si certains massifs emblématiques à commencer par l'Arc alpin, ont une renommée mondiale pour la qualité exceptionnelle de leur environnement et de leurs infrastructures d'accès et d'accueil (particulièrement spécialisées dans la pratique des sports d'hiver), il ne s'agit que d'un phénomène minoritaire au regard de l'emprise totale de la montagne, tant en termes de superficie que de démographie. Ainsi, s'il existe en France un peu plus d'une centaine de stations de sports d'hiver, il y a plus de 6 000 communes classées qui n'en sont pas.

De fait, la réalité montagnarde la plus courante est celle qu'on qualifie en France de « montagne verte », à savoir des territoires de moindre altitude (généralement autour de 800 à 1 000 m), sans attractivité touristique particulière, avec une économie où l'élevage (comme dans le Massif central) et des activités industrielles en déclin (comme dans les Vosges) tiennent une place prépondérante.

En outre, il faut également préciser que ce schéma n'épargne pas les massifs de « haute montagne » tels que les Alpes françaises où l'activité du tourisme hivernal se concentre sur une partie minoritaire du territoire montagnard, jouxtant d'importants espaces se heurtant au quotidien à des problèmes d'enclavement et de marginalisation.

La montagne qui à l'heure actuelle a le plus besoin d'être prise en compte par la politique de cohésion de l'Union n'a donc pratiquement aucune notoriété touristique.

### 3. Mieux desservir la montagne en infrastructures de transport

Il est également erroné d'affirmer comme le fait le Livre vert que les régions de montagne « sont souvent bien desservies par les transports ». La situation des massifs en France montre bien que **l'accessibilité des territoires de montagne**, dès lors qu'ils ne sont pas considérés comme des destinations touristiques de masse, **laisse souvent à désirer**.

Les infrastructures et réseaux de communication représentent un **enjeu** tout à fait **central** en montagne dans la mesure où **l'enclavement** constitue un frein important à la compétitivité et où le fret intracommunautaire croissant se traduit par une pression sur les massifs traversés et leurs populations, qu'il convient de maîtriser et de contrebalancer.

### 4. Mettre fin à la menace sur les services publics

Du fait de leur impact social, les services publics sont déterminants pour la dynamique territoriale des zones de montagne, notamment pour ce qui concerne la poste, l'école et les établissements de soins, et que l'on peut assimiler aux « services de base » au sens où l'entend le Livre vert. Les services en question réclament par conséquent une proximité et une adaptation (en termes de polyvalence des agents et/ou de nature des prestations) qui font bien souvent défaut.

**La dérégulation des services économiques d'intérêt général** au titre du droit communautaire de la concurrence vient notamment perturber l'action volontariste **d'aménagement du territoire** qui doit être conduite à travers les services publics. L'exigence de rentabilité et la logique des économies d'échelle alimentent depuis des décennies un mouvement de retrait des opérateurs en charge de mission de services publics qui gagne également l'organisation territoriale des administrations d'État, et ne cesse de s'accroître.

Comme le fait justement remarquer le Livre vert, la « disponibilité (des services de base) est très variable en fonction des régions ». Mais cet euphémisme vise une réalité qui pour de nombreux territoires de montagne se traduit par une mise en cause imminente de leur principe vital.

Pour inverser, ou en tout cas infléchir, cette tendance, le **champ du service public universel** réservé aux opérateurs de services économiques d'intérêt général doit être suffisamment large pour comprendre des prestations rémunératrices qui puissent compenser, ne serait-ce que partiellement, les surcoûts inévitables que comprend une telle démarche. Pour ce faire, une **directive sur les services publics** devrait être mise à l'étude, afin de garantir que le cadre juridique communautaire ne contredise pas les politiques engagées, dans les États membres en matière d'organisation de services publics (agences postales communales, par exemple).

### 5. Rendre la politique de cohésion accessible à tous les massifs

Pour intégrer à l'avenir de façon pertinente et équitable la spécificité des territoires, la politique de cohésion de l'Union doit **faire évoluer les volumes financiers répartis entre ces différents objectifs** (convergence, zones en difficulté structurelle, emploi/formation...) sachant qu'aujourd'hui, la part la plus importante des financements de la politique régionale de l'Europe est consacrée à l'objectif de convergence auquel ne sont éligibles que les territoires reconnus le plus en difficulté, principalement situés dans les nouveaux États membres.

Le débat sur les prochaines perspectives financières doit donc impérativement intégrer cette ouverture, considérant que l'ensemble des territoires de montagne est confronté de façon quasi structurelle aux mêmes difficultés et freins économiques.

## 6. Créer un préciput montagne au sein des fonds dévolus à la cohésion

L'Union européenne entend reconnaître explicitement les montagnes en tant que « régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents » (article 174 du traité de Lisbonne), et le bilan qu'elle dresse de la politique de cohésion souligne la pertinence en montagne des approches par massif pour les programmes opérationnels, et au niveau transfrontalier pour ce qui est des programmes d'initiative communautaire en matière de coopération interrégionale.

Dès lors, il semble logique dans la négociation des prochaines perspectives financières que les montants consacrés aux territoires de montagne soient à leur tour reconnus et pris en compte en accordant un préciput exprimé en pourcentage d'une enveloppe globale. Celui-ci garantirait ainsi aux territoires de montagne que les actions envisagées à leur endroit disposeront des financements nécessaires sans risque d'être concurrencés par les projets d'autres territoires.

## 7. Prendre en compte la spécificité montagne dans les autres politiques de l'Union

Enfin, comme cela a été évoqué plus haut pour la problématique des services au regard de la politique de l'Union en matière de concurrence, nombre de difficultés spécifiques aux territoires de montagne justifieraient **l'adaptation de plusieurs politiques communautaires**, notamment en matière de transports, d'énergie, et de technologies de l'information et de la communication. Ce qui plaide en faveur d'une **reconnaissance élargie de la spécificité des territoires de montagne de la part de l'Union** européenne afin que celle-ci conduise à leur endroit une politique communautaire intégrée.

C'est dans cette perspective, que les élus de la montagne demandent à ce que la Commission engage les travaux d'un **Livre vert sur la montagne**, comme le président José Manuel BARROSO s'y était en gagé en décembre 2006, devant le Comité des Régions.

En conclusion, les élus français de la montagne considèrent que la cohésion territoriale devrait être basée sur les principes suivants :

- Un développement plus équilibré à toutes les échelles territoriales,
- Une mobilisation du potentiel des territoires pour faire de leur diversité un atout,
- Un développement territorial plus durable et plus intégré,
- Une connexion et une coopération (interrégionale, transfrontalière et transnationale) plus fortes des territoires de l'Union entre eux,
- Une meilleure coordination des politiques sectorielles sur les territoires au niveau pertinent,
- Une gouvernance territoriale mieux adaptée aux nouveaux enjeux.