

PARLEMENT EUROPÉEN

Direction Générale des Études

DOCUMENT DE TRAVAIL
ÉDITION ABRÉGÉE

VERS UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DES MONTAGNES

Série Agriculture, forêts et développement rural

AGRI 111/A FR

La présente publication est disponible en langues française et anglaise.

Elle est une version abrégée du document intégral AGRI 111/FR qui n'est sorti qu'en édition provisoire pour servir comme base au rapport d'initiative de M. Santini Giacomo intitulée "Une nouvelle stratégie pour l'agriculture de montagne" (A4-0368/98).

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

Une liste des publications de la Série Agriculture, forêts et développement rural figure à la fin de ce document.

Editeur: Parlement européen
L-2929 Luxembourg

Auteur: International Center for Alpine Environments (ICALPE)
Corte/France

Responsable: Margret Schelling
Direction Générale des Études
Division de l'Agriculture, de la Pêche,
de la Politique Régionale, des Transports et de la Coopération au
Développement
Tél.: (352) 4300 24104
Fax: (352) 4300 27719

Manuscrit achevé en 1998.

PARLEMENT EUROPÉEN

Direction Générale des Études

DOCUMENT DE TRAVAIL
ÉDITION ABRÉGÉE

VERS UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DES MONTAGNES

PROBLÈMES, IMPACT DES MESURES
ET ADAPTATIONS NÉCESSAIRES

Série Agriculture, forêts et développement rural

AGRI-111/A FR

07-1999

TABLE DES MATIÈRES

Cadre général	5
Raisons d'être d'une approche intégrée au niveau de l'UE à l'égard des zones montagneuses	5
Nécessité d'une stratégie spécifique de l'UE pour les zones montagneuses	6
Principaux défis et opportunités des zones de montagne de l'UE.....	8
Réponses possibles dans le cadre des mandats et des politiques de l'UE	9
Fondements d'une approche européenne des zones de montagne - la cohésion environnementale	11
Orientations prioritaires - nouveaux axes de développement d'une politique globale, cohérente et innovatrice au niveau communautaire pour les zones de montagne	13
Démarche préconisée pour la mise en place d'une nouvelle approche des montagnes par l'Union	14
Propositions spécifiques	15
Tableaux	23
Annexes	29

Vers une politique européenne des montagnes

CADRE GÉNÉRAL

Les zones de montagne sont redécouvertes comme une chance pour l'avenir de l'Europe. Toutefois, pour que ce potentiel des zones de montagne européennes puisse être exploité pleinement au profit de l'ensemble du continent, il est nécessaire d'améliorer le cadre des politiques de l'UE actuellement en place.

L'un des grands objectifs est de parvenir à une stratégie plus claire, plus cohérente et plus efficace destinée à promouvoir un développement durable des zones de montagne de l'UE.

Eu égard aux mandats de l'UE, des propositions sont élaborées sur la base des politiques actuelles et des possibilités de développement qu'elles offrent avant l'élargissement, afin de parvenir à une meilleure adéquation entre les besoins et les opportunités des zones de montagne, au profit de l'Europe tout entière.

RAISONS D'ÊTRE D'UNE APPROCHE INTÉGRÉE AU NIVEAU DE L'UE À L'ÉGARD DES ZONES MONTAGNEUSES

En dehors de l'objectif de cohésion environnementale, plusieurs raisons militent en faveur d'une approche intégrée des zones de montagne par l'Union européenne.

Les raisons justifiant la mise en place, au niveau de l'UE, d'une approche intégrée pour l'avenir des zones de montagne sont les suivantes:

- il existe des problèmes de dimension européenne qui appellent une action concertée entre les États membres (patrimoine naturel et culturel commun, flux d'échanges liés aux transports et au tourisme, mais également pollutions, infrastructures et projets nécessitant une coopération transfrontalière, migration des zones de montagne défavorisées vers des régions et des villes plus développées de l'UE),
- le problème de l'émigration et du dépeuplement demeure irrésolu, s'accroissant même dans certaines régions montagneuses des pays du sud et du nord de l'Europe, et il deviendra encore plus aigu avec l'adhésion de nouveaux États membres d'Europe centrale et orientale, si aucune stratégie appropriée n'est mise en place dans ces pays en coopération avec l'UE, ce qui représente une menace majeure pour la cohésion de la future union européenne élargie,
- les politiques européennes ont d'ores et déjà un impact

majeur sur l'évolution des zones de montagne (politique agricole, politique environnementale, fonds structurels mais également fonds de cohésion, transports), mais d'avantage d'intégration et de cohérence sont nécessaires, ainsi qu'une meilleure adaptation à la situation spécifique de certaines zones de montagne, à leurs besoins et leurs opportunités,

- les potentialités réelles des zones de montagne pour un développement durable doivent être mieux considérées, afin d'élaborer des réponses adéquates aux deux principaux défis auxquels l'UE aura demain à faire face, l'environnement et l'emploi, et ce dans l'intérêt mutuel aussi bien des villes que des zones de montagne,
- les opportunités et les besoins en matière de coopération et d'échange de savoir-faire à l'échelon international et interrégional, mais plus spécialement local, doivent être pris en compte dans la mesure où ils sont un élément-clé du développement durable des zones de montagne européennes, s'agissant notamment de la capacité des populations de ces régions d'accroître leur compétitivité sur le marché mondial, au profit de l'ensemble de l'Union.

NÉCESSITÉ D'UNE STRATÉGIE SPÉCIFIQUE DE L'UE POUR LES ZONES MONTAGNEUSES

L'UE a élaboré une politique pour les zones défavorisées et elle considère d'une manière générale les régions rurales comme un secteur prioritaire sur lequel concentrer à l'avenir ses initiatives. Ce sont là des orientations déterminantes pour l'avenir des zones de montagne.

Ces régions de montagne doivent néanmoins faire l'objet d'une attention toute particulière et d'une stratégie spécifique à l'échelon de l'UE, pour des raisons sociales, économiques et environnementales. Il ne s'agit pas ici d'opposer les zones de montagne à d'autres catégories de régions sensibles sur le plan économique, telles que les zones rurales ou les zones défavorisées, ou encore les régions sensibles sur le plan de l'environnement, comme les zones humides ou les zones côtières. Toutes ces zones justifient de procéder à une évaluation précise de l'impact des politiques communautaires et à une adaptation des mesures afin de développer leurs potentialités, protéger leur environnement et préserver la cohésion à l'échelon de l'Union.

De même, la situation des zones de montagne sur le plan écologique, social et économique n'est pas partout la même. Certaines ont à faire face à des conditions plus difficiles que d'autres, de même qu'il existe des zones de montagne riches et des zones de montagne pauvres. Toute stratégie mise en place par l'Union doit être suffisamment flexible pour s'adapter à cette diversité, conformément au principe de subsidiarité.

Plus particulièrement, il ne s'agit pas d'élaborer une

nouvelle politique structurelle spécifique ou une nouvelle politique de cohésion appliquant les mêmes critères à toutes les zones de montagne. Ce dont il s'agit, c'est de mieux adapter les instruments existants aux contextes locaux en vue d'instaurer la cohésion économique et sociale. Il est également nécessaire de prendre davantage en compte les conditions naturelles spécifiques, qu'il s'agisse de la richesse de l'environnement ou de sa vulnérabilité, des handicaps sur le plan économique ou des potentialités, et de mieux adapter les politiques sectorielles ayant un impact déterminant sur ces régions, en particulier en ce qui concerne l'agriculture, l'environnement, les transports, l'éducation et l'information.

Par rapport aux autres zones défavorisées, rurales ou sensibles sur le plan environnemental, les zones de montagne nécessitent une stratégie spécifique à l'échelon européen, car:

- elles représentent un patrimoine très spécifique de ressources vitales pour l'ensemble de l'Europe (eaux, forêts de protection, espèces et habitats rares, mais aussi racines culturelles uniques, espace de ressourcement physique et mental, de détente et de bonheur), mais les services écologiques fournis à la société par les communautés de montagne à travers la protection et la gestion de ces ressources ne sont pas totalement payés en retour,
- il leur est plus difficile de se développer, même dans des activités traditionnelles telles que l'agriculture et la sylviculture, ce qui a déjà motivé l'adoption de mesures compensatoires spécifiques à l'échelon de l'Union,
- elles ont besoin d'infrastructures de base de manière à maintenir un niveau de peuplement suffisant pour un développement durable, et pouvoir faire face à des concentrations de visiteurs temporaires en provenance de toute l'Europe,
- ces zones sont bien souvent en retard de développement par rapport aux régions rurales environnantes, même dans les pays et régions moins développés, et, en dépit des mesures adoptées jusqu'ici, elles restent le plus souvent confrontées à un dépeuplement continu,
- il existe un risque réel d'irréversibilité du phénomène de dépeuplement, et donc de perte des ressources humaines et des connaissances traditionnelles de gestion et de protection de l'environnement, dans la mesure où, une fois abandonnés, les villages de montagne ne peuvent plus être facilement

repeuplés.

Ce dernier point représente une différence majeure par rapport à la situation d'autres zones rurales. Il faut en outre signaler la difficulté croissante des jeunes générations à vivre l'isolement des régions de montagne, en raison de l'écart grandissant avec les zones qui concentrent les facilités de services et de communications, et ce malgré le développement récent des nouvelles technologies qui n'ont pas encore répondu à tous les espoirs qu'elles ont fait naître pour ces zones. Il y a là un sujet de préoccupation dominant pour les zones de montagne, et un défi majeur à relever pour l'union.

Les principaux objectifs d'une stratégie communautaire pour les zones de montagne devraient être d'assurer une compensation équitable des services écologiques fournis à la société et de développer, non un système d'aide permanente, mais plutôt la capacité des populations et communautés de ces régions à générer elles-mêmes un développement durable, en mettant l'accent sur les potentialités pour l'avenir - et non uniquement sur les handicaps - dans un contexte de cohésion et de compétitivité accrues à l'échelon européen.

PRINCIPAUX DÉFIS ET OPPORTUNITÉS DES ZONES DE MONTAGNE DE L'UE

Un développement durable requiert efficacité économique, intégrité écologique et équité sociale.

Les principaux défis et les principales potentialités des zones de montagne européennes sont :

- sur le plan social, d'une part un risque majeur de dépeuplement graduel mais irréversible, une distribution inéquitable des infrastructures de base par rapport aux plaines, un manque de compensation des services fournis par les populations des régions montagneuses à l'ensemble de la société sous la forme d'une gestion et d'une protection des ressources, des paysages et des écosystèmes, mais d'autre part des potentialités permettant de fournir loisirs et détente aux citadins et de répondre à une demande croissante de découverte d'autres styles de vie dans des environnements préservés sur le plan naturel et culturel;
- sur le plan économique, d'une part, une précarité croissante des activités traditionnelles telles que l'agriculture, la sylviculture et le tourisme mais, d'autre part, de nouvelles sources de revenu et d'emploi envisageables grâce au développement des nouvelles technologies, en particulier dans le domaine de l'information et de la communication, qui devraient permettre de transformer certains handicaps du passé en opportunités pour l'avenir par la création de nouveaux types d'activités économiques;
- sur le plan écologique, d'une part, une pression croissante exercée sur les zones sensibles en raison de l'abandon des terres, de la mauvaise gestion des ressources en eau, de l'afflux saisonnier de visiteurs, de la surcharge du réseau routier, mais d'autre part, de nouvelles perspectives créées par les technologies de pointe (dans le domaine des énergies renouvelables, du transport multimodal, et des systèmes d'information géographique) et par une évolution générale vers un partenariat dynamique, au lieu d'une opposition statique, entre l'environnement et le développement.

Les réponses possibles à ces défis majeurs peuvent être trouvées :

- sur le plan social, en fournissant, de manière équitable, des compensations et des infrastructures pour les services que la population des zones de montagne fournit à l'ensemble de la société en gérant les ressources naturelles, ainsi que les

services dont bénéficient directement les visiteurs;

- sur le plan économique, en encourageant les initiatives locales en vue d'un développement endogène, par le biais de la création et de la diversification des activités, avec des productions basées sur une identité et une qualité authentiques, afin d'assurer des valeurs ajoutées acceptables et des capacités d'autodéveloppement;

- sur le plan environnemental, en diffusant les connaissances nécessaires, en favorisant une prise de conscience et en renforçant les compétences de toutes les personnes concernées en vue d'une gestion multi-usage rationnelle des ressources naturelles, d'un développement et d'un aménagement de l'espace intégrés.

Le maintien d'un taux démographique suffisant, en particulier parmi la population jeune, constitue une priorité absolue. À cette fin, il est essentiel de fournir les infrastructures nécessaires dans le domaine de l'éducation et de la communication.

RÉPONSES POSSIBLES DANS LE CADRE DES MANDATS ET DES POLITIQUES DE L'UE

Avant d'évoquer les réponses qui peuvent être données dans le cadre des politiques de l'UE, il y a lieu d'analyser la nécessaire adaptation des politiques en place, ainsi que les nouvelles perspectives ouvertes par les discussions en cours dans le cadre de l'Agenda 2000 "Pour une Union plus forte et plus vaste"¹.

Pour une meilleure adaptation des politiques de l'UE, il faut prendre en compte en particulier:

- la politique agricole commune: il est généralement admis que les paiements compensatoires ont eu un impact social positif en incitant les agriculteurs et les populations des zones de montagne à rester dans ces régions². En revanche,

¹ Commission Européenne, "AGENDA 2000 - Pour une Union plus forte et plus vaste", *Bulletin de l'Union Européenne*, Supplément 5/97, Brussels, 1997, p. 69

² Commission Européenne: Le soutien aux exploitations agricoles des zones de montagne et des zones défavorisées, "Europe Verte", *Office des publications officielles des Communautés Européennes*, Luxembourg, p. 84

l'impact économique et environnemental est sujet à caution. Il existe un consensus en faveur d'un renforcement des mesures de compensation pour l'agriculture de montagne, destiné à accroître leur efficacité sur le plan économique et environnemental. À cet effet, il s'agirait de renforcer les mesures d'incitation afin d'améliorer la gestion du territoire, la qualité de la production et la protection de l'environnement, au lieu de promouvoir simplement la production. La poly-activité devrait également être facilitée et les mesures agri-environnementales étendues horizontalement, pour englober notamment la gestion des ressources forestières,

- la politique de cohésion: les Fonds structurels et le Fonds de cohésion devraient être mieux orientés vers les zones défavorisées, et parmi celles-ci vers les zones de montagne. Au sein des régions relevant de l'objectif 1, les besoins et les potentialités des zones de montagne devraient être mieux pris en considération dans la formulation, la mise en oeuvre et l'évaluation des programmes pluri-annuels. La délimitation des zones de l'objectif 2 (ex-5b), de même que la définition des programmes devraient être suffisamment détaillées pour prendre en compte les écarts réels sur le plan social et économique au sein d'une même région, ainsi que les frontières très nettes et les effets de barrières existant entre les régions de plaine et de montagne, souvent sur de courtes distances. Le Fonds de cohésion devrait davantage prendre en considération les besoins des zones de montagne en matière d'infrastructures de base pour les transports et télécommunications, dans le respect de l'environnement,

- les initiatives communautaires et les actions innovantes de la Commission dans le domaine du développement rural, de la coopération transfrontalière internationale et interrégionale: plusieurs initiatives présentent un intérêt pour les zones de montagne, en particulier dans le cadre des programmes LEADER, INTERREG, RECITE et ECOS-OUVERTURE. En raison toutefois de l'isolement géographique et administratif, du manque de ressources humaines et d'un accès insuffisant à l'information, ces initiatives n'atteignent pas suffisamment ceux qui pourraient en être les bénéficiaires directs, en l'occurrence les communautés montagnardes, les autorités locales, les entreprises et toutes les personnes exerçant une activité à l'échelon local, qui sont pourtant les véritables forces motrices du développement des zones de montagne.

Parmi les opportunités offertes par la discussion en cours sur une Union plus vaste et plus forte, certaines préfigurent des développements intéressants, et en particulier celles

concernant :

- les nouvelles orientations de la politique agricole commune, et les mesures d'accompagnement dans le cadre de l'Agenda 2000, dont les objectifs généraux sont de garantir un niveau de vie décent aux agriculteurs, l'intégration des objectifs environnementaux et la reconnaissance du rôle polyvalent des agriculteurs et des zones rurales en général, avec des objectifs plus spécifiques concernant la réorganisation des instruments de la politique rurale, le rôle déterminant attribué aux mesures agro-environnementales, la possibilité de transformer la politique des zones défavorisées en un instrument de base de promotion des systèmes d'exploitation à faible niveau d'intrants, et de renforcement de mesures agri-environnementales ciblées pour des services qui exigent un effort particulier de la part de l'agriculteur, tels que, par exemple, l'agriculture biologique, la préservation des habitats semi-naturels ou le maintien d'un élevage de type alpin;

- les nouvelles orientations pour les Fonds structurels dans l'Agenda 2000, dont les objectifs généraux sont de confirmer la priorité accordée à la cohésion économique et sociale et de rendre les Fonds structurels plus efficaces par le biais d'une amélioration de la visibilité, de la flexibilité, de la sélectivité, de la décentralisation, du contrôle et de l'évaluation, et dont les objectifs plus spécifiques sont de continuer à conférer un haut degré de priorité à l'objectif 1, d'inclure les "zones rurales en déclin" et celles "faisant face à un dépeuplement" au nouvel objectif 2, en accordant une attention particulière à l'éducation, la formation et l'accès aux nouvelles technologies, au potentiel de développement local et à la protection de l'environnement et, enfin, de mettre en place une stratégie pour les ressources humaines par le biais d'un nouvel objectif 3 qui privilégiera l'accès à l'emploi, l'apprentissage tout au long de la vie et la promotion du développement local;

- les nouvelles orientations des initiatives communautaires, avec pour objectif dominant de se focaliser sur trois secteurs prioritaires, qui sont en rapport direct avec les principaux défis et avec les solutions envisageables pour les zones de montagne, en l'occurrence a) coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, b) développement rural, c) ressources humaines et égalité des chances;

- l'élargissement de l'UE à des pays ayant de vastes zones de montagne, et où des politiques spécifiques à ces régions sont en place ou deviennent l'objet d'un débat national, comme

Chypre, la Pologne, la République tchèque et la Slovénie, tous prêts à entamer les négociations dans un premier temps, ou encore la Bulgarie, la Roumanie et la Slovaquie, qui se préparent aux négociations dans un deuxième temps;

- la réflexion ouverte sur l'aménagement du territoire à l'échelon de l'UE, par le biais du schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) et de son processus de mise en oeuvre.

Il convient pour terminer de souligner que les problèmes des zones de montagne se situent au carrefour de deux questions essentielles pour l'avenir de l'UE au-delà de l'an 2000, en l'occurrence l'environnement et l'emploi.

C'est autour de ces deux questions que devrait s'articuler la nouvelle stratégie de l'Union européenne à l'égard d'un développement durable des zones de montagne.

FONDEMENTS D'UNE APPROCHE EUROPÉENNE DES ZONES DE MONTAGNE - LA COHÉSION ENVIRONNEMENTALE

Les zones de montagne représentent un patrimoine environnemental unique, naturel et culturel, pour l'ensemble de l'Europe. Il procure des ressources vitales pour le bien-être économique et social de l'Union qui doivent être préservées et gérées.

Le nécessaire maintien d'une population viable.

Pour protéger ce patrimoine unique, maintenir les équilibres hydrologiques et paysagers, le rôle protecteur des forêts, la biodiversité, l'ouverture de l'espace et la capacité d'accueil des visiteurs en quête de repos, de détente et de récréation, il est indispensable de maintenir une population viable permanente.

Par sa présence continue, de générations en générations, par ses activités, notamment celles liées à l'agriculture et à la forêt, elle seule peut garder la mémoire des lieux, en assurer la surveillance, gérer le territoire et ses ressources, pour les maintenir à disposition de l'ensemble de la société.

Les bases du développement durable en montagne

Mais pour que cette population subsiste dans les conditions du monde moderne, de la mondialisation, elle doit préserver, réinventer les bases d'un développement durable. Pour durer, ce développement ne peut être basé que sur une gestion saine des ressources locales, naturelles et humaines. Il doit être

endogène, basé sur une économie identitaire qui puise sa force dans le sentiment d'appartenance des individus à une communauté, son histoire, son avenir, et qui peut espérer trouver une viabilité économique en mettant sur le marché des biens et services qui répondent à la demande croissante d'authenticité, de qualité et de beauté de la part des consommateurs. Les populations de montagne se sont pour la plupart déjà tournées vers le développement de produits agricoles et touristiques de qualité.

Là est l'avenir, la seule voie qui leur permettra de se maintenir dans la moindre dépendance possible vis-à-vis de l'extérieur. Mais cela ne suffira pas car, au-delà du revenu des activités économiques se pose la question du maintien des infrastructures et services minimum à une présence humaine permanente dans cet environnement physique particulier.

La nécessaire compensation des services écologiques à la société par des services de base assurés aux populations de montagne.

Le maintien des infrastructures et services de base représente un coup qui dépasse les capacités de redistribution des richesses à la disposition des collectivités locales.

Il est donc nécessaire qu'en reconnaissance des services rendus à l'ensemble de la société par les populations de montagne celles-ci perçoivent une compensation destinée à maintenir leur présence, principalement à travers les infrastructures et services de base.

Il existe certes des mesures compensatoires en faveur de l'agriculture de montagne, qui ont été établies à l'origine pour tenir compte des handicaps spécifiques à ces zones, et qui sont de plus en plus justifiées par la reconnaissance du rôle essentiel joué par les agriculteurs dans la gestion des paysages et des écosystèmes de montagne.

Et le maintien d'une activité agro-sylvo-pastorale est certes indispensable et doit rester un des piliers de l'action communautaire vis-à-vis de ces zones. Mais le problème posé aujourd'hui va désormais au-delà. A quoi servirait de maintenir une activité agricole si par ailleurs la présence d'une vie permanente ne peut plus être assurée pour le reste de la population?

La politique de compensation nécessaire va donc bien au-delà de la politique agricole et de développement rural. Et il est légitime qu'elle implique, par principe, un partenariat régional, national et communautaire dans la mesure où les ressources des montagnes bénéficient à l'ensemble de l'union.

La cohésion environnementale communautaire base d'une nouvelle approche des montagnes par l'U.E.

Les fondements de cette politique communautaire de compensation sont donc d'ordre environnemental, au-delà des considérations de cohésion économique et sociale. Il s'agit de cohésion environnementale, un objectif nouveau à afficher à moyen et long terme dans la vision de la cohésion communautaire.

A court terme l'UE ne disposant pas d'instruments répondant à cet objectif, la solution consiste à proposer les adaptations nécessaires des dispositifs existants, principalement celui des fonds structurels, en distinguant deux cas de figure.

Dans le premier cas, celui de zones de montagne éligibles aux fonds structurels, il est possible de proposer une meilleure utilisation de ces fonds, sans nécessairement modifier les règlements de base mais en précisant les conditions de leur application.

Dans le deuxième cas, celui des zones non éligibles aux fonds structurels, il devrait être possible de trouver des réponses au cas par cas, par une meilleure identification des besoins spécifiques des zones de montagne dans certains règlements horizontaux, et dans le cadre de programmes ou d'initiatives communautaires particuliers.

Mais dans tous les cas il est nécessaire que l'union européenne développe une approche globale, intégrée et cohérente vis-à-vis des zones de montagne, pour mieux appréhender la très grande diversité de ses zones de montagne sans mettre en danger, mais au contraire en renforçant la cohésion communautaire, y compris par la coopération et la solidarité entre zones de montagne.

ORIENTATIONS PRIORITAIRES - nouveaux axes de développement d'une politique globale, cohérente et innovatrice au niveau communautaire pour les zones de montagne

Les orientations prioritaires suivantes sont proposées pour une nouvelle approche des montagnes par l'union:

- rendre le territoire montagnard viable et plus attractif pour les populations locales et les activités économiques par une approche communautaire de la compensation des surcoûts au niveau des communautés locales.

L'accent doit être mis sur la nécessité d'assurer les infrastructures et services essentiels, qu'il s'agisse de services traditionnels de base tels que l'éducation, la santé,

les transports, mais aussi de services nouveaux qui joueront un rôle stratégique pour l'avenir de ces régions. Il faut mentionner en particulier les services liés aux nouvelles technologies de la communication et de l'information dont le développement sera vital pour maintenir sur place les jeunes populations, développer de nouveaux emplois et fixer de nouvelles activités à la recherche d'un environnement sain et préservé, évitant ainsi aux montagnes de rester en marge de la mondialisation;

- protéger et valoriser le patrimoine montagnard dans tous ses aspects, naturel et culturel.

Cette orientation est en phase avec l'objectif de cohésion environnementale qui doit soutenir la nouvelle approche de l'union vis-à-vis des montagnes. Mais elle doit aussi contribuer à la préservation de la diversité et des identités locales, et à la promotion d'économies identitaires, gages d'un développement endogène, moins dépendants et plus durables pour les communautés de montagne, et de satisfactions pour les consommateurs. Les politiques de l'environnement, de la culture mais aussi de la qualité joueront ici un rôle essentiel. En particulier, la mise au point d'un label "montagnes de l'UE" sera une étape déterminante de la nouvelle approche, conciliant les impératifs économiques, sociaux et environnementaux;

- soutenir et promouvoir les bases structurelles du développement durable des communautés de montagne.

Ces bases incluent bien évidemment le soutien des activités traditionnelles gestionnaires de l'espace, piliers du développement durable, la polyactivité, indispensable à l'adaptabilité au marché, mais aussi la planification sur une base territoriale, et surtout le développement intégré des communautés locales. L'intégration, qui suppose compatibilité et cohérence, doit être promue à tous les niveaux, dans les trois dimensions de la durabilité, économique (intégration entre activités), écologique (intégration entre les activités, la protection de l'environnement et des ressources renouvelables), sociale (intégration entre partenaires de la vie locale, associations, acteurs économiques, collectivités locales). En particulier la promotion de l'intercommunalité est essentielle à la structuration du développement local;

- développer l'échange et la coopération entre communautés de montagne au niveau européen, en priorité entre les pays de l'Union et les pays candidats à l'accession.

Cette orientation est particulièrement nécessaire au développement des communautés locales qui sont par définition à la fois soumises à des contraintes très similaires, mais

aussi très isolées les unes des autres. Elle représente aussi une contribution efficace au renforcement de la cohésion communautaire, en particulier dans la perspective de son élargissement.

DÉMARCHE PRÉCONISÉE POUR LA MISE EN PLACE D'UNE NOUVELLE APPROCHE DES MONTAGNES PAR L'UNION

Il est possible de préconiser une démarche en trois étapes pour aller vers la mise en place d'une nouvelle approche des montagnes par l'union.

La première étape correspond à la phase de négociation des propositions de la Commission dans le cadre de l'Agenda 2000. L'objectif est une adaptation des règlements aux régions de montagne, par une meilleure identification de leurs besoins et de leurs possibilités, notamment dans les nouvelles propositions législatives de la Commission (fonds structurels, réforme de la PAC, instruments de préadhésion). Cette identification doit être accompagnée de principes de modulation appropriés à chaque contexte.

La deuxième étape doit suivre immédiatement cette phase pour déboucher sur un document de positionnement de la Commission vis-à-vis de la réalité des montagnes. Ce positionnement pourrait se concrétiser sous la forme d'une « Communication de la Commission au Conseil sur les zones de montagnes de l'Union », dans la perspective de son élargissement.

La troisième étape devrait conduire, sur la base de cette Communication, à l'adoption d'un « Plan d'action » transversal traduisant en termes opérationnels la nouvelle approche communautaire des montagnes. Ce plan d'action s'appuierait sur :

- les instruments, règlements et mesures portant identification des zones de montagne;
- des programmes, ou parties de programmes, prenant en compte de manière spécifique les montagnes dans le cadre des nouvelles initiatives communautaires - notamment coopération transfrontalière, internationale et interrégionale, et développement rural - des nouvelles actions innovantes et d'assistance technique relevant des fonds structurels;
- des parties de programmes communautaires prenant en compte les besoins et opportunités spécifiques des zones de montagne dans certains secteurs névralgiques pour leur avenir (tourisme, télécommunications, transports, éducation, formation et recherche, égalité des chances).

L'accomplissement d'une telle démarche dans ces trois étapes s'appuiera sur une vision globale, cohérente mais aussi détaillée et précise des objectifs à atteindre. La définition d'orientations prioritaires - comme cela a été proposé - servira à préserver la cohérence des principes et propositions qui pourront être avancés sur une base plus spécifique.

En complément de cette démarche, et notamment du plan d'action, un regroupement des lignes budgétaires concernées pourrait permettre d'évoluer vers un "Fonds européen des montagnes".

PROPOSITIONS SPÉCIFIQUES³

1. Information, communication, suivi et évaluation des politiques communautaires vis-à-vis des zones de montagne

Eu égard au manque de transparence et de visibilité des interventions de l'UE vis-à-vis des zones de montagne, au manque d'informations aisément disponibles pour évaluer les besoins de ces zones, de même que l'impact des politiques en place, et à la nécessité de renforcer le contrôle et l'évaluation de toutes les politiques de l'UE, il est proposé:

1.1. de rassembler et traiter l'information disponible de manière à disposer d'une documentation facilement accessible et régulièrement remise à jour (cartes, bases de données, brochures et rapports: voir ci-dessous);

1.2. de publier en un seul volume, régulièrement remis à jour, les principaux règlements ayant un impact significatif sur les zones de montagne ("code montagne de l'UE");

1.3. d'établir des rapports réguliers faisant état des progrès réalisés dans la mise en oeuvre des mesures et des programmes (suivi ciblé des politiques);

1.4. de commander des évaluations et des études d'impact sur des questions sensibles pour l'avenir des montagnes, à l'échelon de l'UE.

2. Approche intégrée et territoriale des zones de montagne, programmation

Eu égard à l'expérience acquise en matière de développement rural par le biais du programme LEADER, et des enseignements à tirer de projets-pilotes sur l'aménagement du territoire mis

³ Voir résumé des propositions sous forme de tableau, pages 23-27.

en œuvre dans le cadre du programme TERRA, il est proposé de mettre en place une stratégie visant à améliorer l'approche intégrée et territoriale des zones de montagne, en tenant compte des interactions entre les différents niveaux de décision (intégration verticale), et en particulier:

2.1. d'organiser un séminaire sur "les zones de montagne et l'aménagement de l'espace", comme contribution au vaste débat qui a été programmé sur le "Schéma d'aménagement de l'espace communautaire" (mise en œuvre du SDEC⁴, phase 2);

2.2. de préparer une "Communication de la Commission au Conseil sur les zones de montagne de l'UE", en étendant et adaptant aux zones de montagne la méthode appliquée aux zones côtières, telle qu'elle est présentée dans le COM(95)511⁵ (voir en particulier le point 3.2.1);

2.3. de définir et soumettre à l'approbation du Conseil, à partir de cette "Communication", un "Plan d'action communautaire en direction des zones de montagne", qui regrouperait de façon transversale un ensemble d'actions susceptibles d'être conduites par l'Union à travers différents règlements, programmes et initiatives communautaires (traduction en termes opérationnels et programmatiques du "code montagne de l'UE" et des orientations proposées dans la "Communication de la Commission au Conseil sur les zones de montagne de l'UE");

2.4. de mettre au point, dans le cadre de la nouvelle initiative sur le "développement rural", telle que prévue par l'Agenda 2000 (première partie, 2.2), un "sous-programme" spécifique pour les zones de montagne, en vue d'appliquer l'acquis méthodologique de LEADER à l'ensemble des zones de montagne de l'UE, en mettant l'accent sur des questions-clés en matière de développement durable des zones de montagne.

3. Échange et coopération entre les communautés montagnardes au niveau de l'Union

⁴ Commission Européenne, *Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC)*, premier projet officiel, approuvé à la réunion des ministres de l'aménagement du territoire, Noordwijk, 9-10 juin 1997, doc. Ronéoté, p. 79

⁵ Commission Européenne, *Communication of the Commission to the Council and the European Parliament on the integrated management of coastal areas, in "Documents"*, Office des publications des communautés européennes, Luxembourg, p. 26 et annexes.

Vu la nécessité de rendre les populations et communautés montagnardes plus actives et plus directement bénéficiaires des mesures en leur faveur, de mieux prendre en compte les retombées positives de mesures "douces" par rapport aux infrastructures et aux équipements massifs, sachant enfin qu'un savoir-faire accru par l'échange d'expériences entre les régions est primordial pour l'avenir des zones de montagne européennes, il est proposé:

3.1. de mettre sur pied, dans le cadre de la nouvelle initiative sur la "coopération transfrontalière, internationale et interrégionale", telle qu'elle figure dans l'Agenda 2000 (première partie, II.2), un "sous-programme" spécifique pour les zones de montagne, en allouant par exemple une proportion équitable du budget en faveur de ces zones dans les futurs programmes, afin de diffuser l'information et de garantir une concurrence équitable pour les régions montagneuses isolées.

4. Prise en compte des besoins et des potentialités spécifiques des zones de montagne dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE

Compte tenu du caractère prioritaire de l'objectif 1, de la définition d'un nouvel objectif 2 et du maintien du Fonds de cohésion, il est proposé:

4.1. de renforcer les procédures d'évaluation, de contrôle, d'information et de communication dans l'utilisation de ces fonds, de manière à garantir que les zones de montagne soient dûment prises en compte, que les populations de ces régions soient conscientes des possibilités existantes et des résultats des mesures mises en œuvre, et que la vulnérabilité de ces régions sur le plan environnemental soit bien prise en considération;

4.2. d'effectuer, dans le cadre du programme unique adopté pour chaque région, en particulier au titre de l'objectif 1, une évaluation comparative détaillée (ex-ante et ex-post) des mesures adoptées et de leur impact sur les zones de montagne dans le contexte régional;

4.3. de prendre en compte, dans la définition des zones éligibles au titre du nouvel objectif 2, les données sociales et économiques disponibles au niveau NUTS V (niveau communal), en recourant à des critères d'éligibilité pertinents, ainsi qu'aux indices de richesse utilisables pour estimer indirectement le PIB et d'autres critères;

4.4. de prendre en compte le niveau intercommunal comme le niveau le plus approprié pour la délimitation des zones de montagne devant faire l'objet d'un plan unique de développement rural, cohérent avec la planification au niveau régional, pour l'application des règlements en matière de développement et de fonds structurels;

4.5. dans le cadre du Fonds de cohésion, en particulier pour les pays montagneux tels que le Portugal, l'Espagne et la Grèce, de fournir aux régions montagneuses des infrastructures adéquates et équitables dans le domaine des transports et des télécommunications;

4.6. de prendre en compte les situations particulières des îles-montagne soumises à la fois aux handicaps de la montagne et de l'insularité dès lors qu'elles ne bénéficient pas de programmes adaptés de type POSEI, en l'occurrence principalement les îles de la Méditerranée (Corse, Sardaigne, Sicile, Crête et demain Chypre), notamment dans le cadre de la

réévaluation de leur éligibilité à l'objectif 1 et des instruments de préadhésion.

5. Une meilleure compensation pour les services fournis à l'ensemble de l'Union européenne par les communautés montagnardes

Dans la perspective de fournir les infrastructures et services nécessaires au maintien d'une population suffisante, et en particulier d'une population jeune, ainsi qu'à l'accueil saisonnier de visiteurs, ce qui confère un caractère prioritaire aux services de transports locaux, à l'éducation, la santé, l'information et la communication, il est proposé:

5.1. de renforcer, à court terme, l'effet compensatoire des Fonds structurels et des Fonds de cohésion dans les zones éligibles (voir points 4.1, 4.2, 4.3);

5.2. à court terme également, dans les zones de montagne ne bénéficiant pas de ces Fonds, d'encourager les États membres à mettre en place des politiques nationales et régionales compensatoires, permettant de négocier ensuite avec la Communauté un partenariat approprié en fonction des données locales;

5.3. à plus long terme, d'institutionnaliser des procédures claires de compensation au niveau de l'Union afin de conférer aux populations des zones de montagne la confiance nécessaire, élément essentiel de l'instauration d'un développement durable et d'une évolution démographique stable.

6. Aide à l'agriculture et la sylviculture de montagne

Eu égard aux mémorandums transmis à la Commission européenne par l'Autriche, la France et l'Italie sur l'agriculture et la sylviculture alpines, à l'Avis élaboré par le Comité des Régions "sur une politique pour l'agriculture de montagne en Europe", ainsi qu'au large consensus qui prévaut quant à ces activités traditionnelles, considérées comme les piliers de tout développement durable dans les zones de montagne, il est proposé:

6.1. de consolider le soutien au revenu des exploitations agricoles par le biais de paiements compensatoires, en négociant au niveau approprié des dispositifs de modulation pour prévenir les effets pervers d'une attribution des primes uniquement à l'hectare afin, notamment, de maintenir les petites structures (allocation de base sans référence à une surface minimum), les exploitations de taille moyenne (dégressivité au-delà d'une certaine taille), maintenir la population et soutenir l'emploi (allocation de base par UTA), et freiner la course à l'agrandissement des exploitations (plafonnement);

6.2. de conserver (réintroduire) dans le règlement pour le développement rural le principe de taux différenciés en zones de montagne pour les aides à l'investissement, à l'équipement, à l'amélioration technique, à la transformation et la commercialisation des produits (activités agricoles, pastorales, sylvicoles et autres activités de base);

6.3. d'accorder une attention particulière au soutien à certains systèmes de production qui ne font pas l'objet de mesures appropriées, notamment les élevages de petits ruminants laitiers, et ceux basés sur les races et/ou variétés locales, dans une optique de durabilité;

6.4. d'étendre les mesures agro-environnementales en direction des pratiques sylvicoles et agro-sylvo-pastorales compatibles avec l'environnement, en prenant en compte les éléments clés d'un développement durable pour l'agriculture et la sylviculture en montagne (exploitation équilibrée et respectueuse de l'environnement des alpages, forêts, pâturages et prairies, gestion des forêts de protection, préservation des paysages mixtes, des systèmes sylvo-pastoraux, préservation des habitats des espèces en danger, préservation de la qualité des eaux de surface et des eaux souterraines, gestion de la bio-diversité);

6.5. d'évoluer (progressivement mais rapidement) vers des mesures d'incitation positives pour la gestion du territoire, les productions de qualité et les systèmes d'exploitation à faible niveau d'intrants, en regroupant les fonds alloués actuellement au titre des paiements compensatoires, d'une part, et de mesures d'accompagnement, d'autre part, en une seule procédure de paiement, le nouveau schéma compensatoire, avec suffisamment de transparence et de garanties pour l'avenir;

6.6. d'appliquer le nouveau schéma compensatoire de la manière la plus décentralisée et flexible possible, afin de garantir que les mesures soient bien adaptées à chaque contexte spécifique, dans un cadre cohérent et en vue de la réalisation de grands objectifs à l'échelon de l'Union;

6.7. de supprimer, dans ce nouveau schéma, les mesures préjudiciables aux besoins spécifiques des économies de montagne, afin notamment de permettre aux populations des zones de montagne de mener plusieurs activités de front (poly-activité);

6.8. de subordonner l'aide aux reboisements des terres agricoles aux principes de précaution et de compatibilité avec

l'équilibre, l'ouverture et le maintien de la qualité des paysages, avec la protection de l'environnement et de la bio-diversité;

6.9. d'inscrire clairement les communes et collectivités locales de montagne dans la liste des bénéficiaires des aides prévues pour les opérations d'entretien de la stabilité écologique des forêts, de protection et création de pare-feux par les activités agro-pastorales;

6.10. d'introduire des mesures pour le développement de filières bois-énergie en montagne.

7. Accès aux nouvelles technologies, aux télécommunications et aux transports

Considérant que ces objectifs peuvent être réalisés par le biais d'un usage approprié et d'une combinaison de plusieurs instruments existants (en particulier les Fonds structurels, le Fonds de cohésion, les programmes communautaires sectoriels pour les transports, les réseaux transeuropéens, les télécommunications), dans l'application de ces instruments pour les zones de montagne il est proposé de prendre en compte les principes suivants:

7.1. dans le domaine des infrastructures de transport, promouvoir la décentralisation et la création de réseaux, de systèmes d'approvisionnement à courte distance et de systèmes de transport combinés bien adaptés aux conditions locales, notamment pour le tourisme saisonnier, promouvoir le transport par rail et remédier à la concurrence déséquilibrée entre le rail et la route, prendre en compte la sensibilité et l'accessibilité des zones de montagne dans la planification des RTE, combiner la mise en place de nouvelles infrastructures avec des programmes de développement économique de manière à prévenir l'effet d'aspiration exercé par des zones plus développées;

7.2. dans le domaine des infrastructures de télécommunication, des nouvelles technologies de l'information et de la communication (les "Infostructures"), question clé pour la cohésion et l'aménagement de l'espace au niveau européen, renverser la tendance actuelle qui va dans le sens d'un déséquilibre marqué en faveur des régions plus développées, et donner davantage de possibilités et de priorité aux zones de montagne afin de prévenir l'exode des jeunes et garantir l'avenir de leur développement;

7.3. dans le domaine du tourisme, sachant que ni le tourisme à petite échelle ni le tourisme de masse seuls ne se sont avérés

positifs, promouvoir une planification soucieuse d'éviter les effets pervers du tourisme de masse et de promouvoir la coopération locale entre les différentes formes de tourisme, en collaboration avec tous les acteurs concernés, dans la perspective d'une restauration et d'une promotion des cultures locales (produits locaux, paysage culturel, artisanat et habitat local) et d'une diversification de l'offre tout au long de l'année.

8. Commercialisation et labellisation des produits et services de qualité dans les zones de montagne

Eu égard au fait que la commercialisation de biens et services clairement identifiés, offrant une garantie d'authenticité, est un moyen d'obtenir une valeur ajoutée acceptable sur le marché, de promouvoir la confiance des populations locales dans leur potentiel de développement et d'exportation, et de réduire ainsi, à terme, la dépendance des économies des zones de montagne à l'égard des politiques de cohésion, il est proposé:

8.1. de créer un label "montagnes de l'UE" complétant les mesures existantes de manière cohérente, en vue de promouvoir la compétitivité et la coopération entre les zones de montagne européennes pour l'exportation de leurs produits - marchandises et services - sur le marché mondial;

8.2. de considérer l'amélioration des qualifications des populations des zones de montagne en matière de commercialisation de leurs propres produits comme l'une des priorités de tous les programmes futurs de l'UE en faveur de ces régions, et de concrétiser cette priorité par le biais des Fonds structurels et des initiatives communautaires;

8.3. en ce qui concerne la fabrication et la livraison des produits des zones de montagne, promouvoir des systèmes de livraison à courte distance pour éviter la concentration de charges écologiques non supportables en certains points du territoires (pollutions et nuisances liées au transport, aux effluents et déchets), en raison de la fragilité des écosystèmes montagneux;

8.4. de préserver des normes de qualité élevées, mais adaptées à la réalité du contexte de production, en appliquant notamment des normes moins restrictives aux produits fermiers;

8.5. d'encourager l'investissement, la modernisation, ainsi que l'aide dans le domaine technique et dans celui de la gestion en faveur des petites unités de production, et spécialement de raviver les savoir-faire artisanaux disparus

et l'identité locale.

9. Prise en compte de la montagne dans le cadre de l'élargissement de l'Union

Eu égard à la nécessité d'étendre la mise en place d'une nouvelle approche des montagnes à la perspective d'élargissement de l'union, et à l'existence de développements significatifs vers la prise en compte des spécificités des zones de montagne dans la plupart des pays candidats à l'adhésion, il est proposé:

9.1. d'instituer la prise en compte des zones de montagne comme un élément du partenariat pour l'adhésion avec chaque pays candidat;

9.2. d'individualiser dans le cadre du Programme PHARE le soutien à des actions pilotes pour le développement durable et intégré en montagne;

9.3. d'identifier comme une priorité le soutien à l'agriculture, à la sylviculture et au développement rural en montagne dans le cadre de l'instrument de pré-adhésion agricole, en accordant une attention particulière aux services de base à la population, et au tourisme durable;

9.4. d'individualiser dans le cadre de l'instrument d'adhésion pour les politiques structurelles des projets adaptés aux zones et massifs de montagne des pays concernés pour l'environnement, les transports et les télécommunications.

Vers une politique européenne des montagnes

RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS SPÉCIFIQUES POUR UNE APPROCHE DES ZONES DE MONTAGNE PAR L'UE

(1/5)

DOMAINE D'ACTION	INSTRUMENTS de mise en oeuvre	ACTIONS PROPOSITIONS	
		Applicabilité immédiate (y compris dans le cadre de la discussion des propositions législatives de la Commission pour la mise en oeuvre de l'Agenda 2000)	Susceptibles de nécessiter une procédure particulière ou une amélioration du cadre législatif
1 - Information, communication, suivi et évaluation des politiques	. Études . Centres de ressources (statistiques, cartographiques, documentaires) . Publications	1.1 - rassembler, traiter l'information disponible, et régulièrement remise à jour 1.3 - établir des rapports réguliers (suivi ciblé des politiques) 1.4 - commander des évaluations sur des questions sensibles pour les montagnes	1.2 - publier les principaux règlements ayant un impact sur les zones de montagne - "Code Montagne de l'UE"
2 - Approche intégrée et territoriale des zones de montagne, programmation	. Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) . Communication de la Commission au Conseil . Plan d'action communautaire . Initiative communautaire sur le "Développement rural"	2.1 - organiser un séminaire sur "les zones de montagne et l'aménagement de l'espace" 2.2 - préparer une "Communication de la Commission au Conseil sur les zones de montagne de l'UE"	2.3 - soumettre à l'approbation du Conseil, un "Plan d'action communautaire en direction des zones de montagne" 2.4 - créer un "sous-programme" spécifique pour les zones de montagne, dans le cadre de la nouvelle initiative sur le "développement rural"
3 - Échange et coopération entre les montagnes de l'Union	. Initiative communautaire sur la "coopération transfrontalière, internationale et		3.1 - créer un "sous-programme" spécifique pour les zones de montagne, dans le cadre de la nouvelle initiative sur la "coopération transfrontalière, internationale et interrégionale"

	interrégionale"		internationale et interrégionale"
--	-----------------	--	-----------------------------------

RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS SPÉCIFIQUES POUR UNE APPROCHE DES ZONES DE MONTAGNE PAR L'UE

(2/5)

DOMAINE D'ACTION	INSTRUMENTS de mise en oeuvre	ACTIONS PROPOSITIONS	
		Applicabilité immédiate (y compris dans le cadre de la discussion des propositions législatives de la Commission pour la mise en oeuvre de l'Agenda 2000)	Susceptibles de nécessiter une procédure particulière ou une amélioration du cadre législatif
4 - Prise en compte des zones de montagne dans la politique de cohésion de l'UE	<ul style="list-style-type: none"> . Fonds structurels . Propositions législatives sur les fonds structurels . Proposition législative sur le développement rural . Fonds de cohésion 	<p>4.1 - renforcer les procédures d'évaluation, de contrôle, d'information et de communication dans l'utilisation des fonds structurels, pour les zones de montagne</p> <p>4.3 - prendre les données au niveau NUTS V (niveau communal) pour la définition des zones éligibles au titre du nouvel objectif 2</p> <p>4.4 - prendre en compte le niveau intercommunal pour la délimitation des zones de montagne devant faire l'objet d'un plan unique de développement rural</p> <p>4.5 - fournir aux régions montagneuses concernées des infrastructures adéquates et équitables pour les transports et télécommunications, dans le cadre du Fonds de cohésion</p>	<p>4.2 - effectuer, dans le cadre du programme unique pour chaque région, une évaluation comparative détaillée (ex-ante et ex-post) des mesures adoptées et de leur impact en montagne</p> <p>4.6 - prendre en compte les situations particulières des îles-montagne qui ne bénéficient pas de programmes adaptés de type POSEI, principalement les îles de la Méditerranée (Corse, Sardaigne, Sicile, Crête et demain Chypre), notamment dans le cadre de la réévaluation de leur éligibilité à l'objectif 1 et des instruments de préadhésion</p>
5 - Améliorer la compensation pour les services fournis à	<ul style="list-style-type: none"> . Propositions législatives sur les fonds structurels 	<p>5.1 - renforcer l'effet compensatoire des Fonds structurels et des Fonds de cohésion dans les zones éligibles (voir 4.1, 4.2, 4.5, 4.6)</p>	<p>5.3 - institutionnaliser des procédures claires de compensation au niveau de l'Union - "Cohésion environnementale"</p>

l'ensemble de l'union par les populations des montagnes	. Fonds de cohésion . Proposition législative sur le Développement rural	5.2 - encourager des politiques nationales et régionales compensatoires , permettant de négocier avec la Communauté un partenariat approprié, dans les zones de montagne non éligibles aux fonds structurels	
---	---	---	--

RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS SPÉCIFIQUES POUR UNE APPROCHE DES ZONES DE MONTAGNE PAR L'UE

(3/5)

DOMAINE D'ACTION	INSTRUMENTS de mise en oeuvre	ACTIONS PROPOSITIONS	
		Applicabilité immédiate (y compris dans le cadre de la discussion des propositions législatives de la Commission pour la mise en oeuvre de l'Agenda 2000)	Susceptibles de nécessiter une procédure particulière ou une amélioration du cadre législatif
6 - Aide à l'agriculture et à la sylviculture de montagne	. Proposition législative sur le Développement rural	<p>6.1 - consolider le soutien au revenu agricole par le biais de paiements compensatoires</p> <p>6.2 - conserver (réintroduire) le principe de taux différenciés en montagne pour les aides à l'investissement, à l'équipement, à l'amélioration technique, à la transformation et commercialisation</p> <p>6.3 - soutenir certains systèmes de production qui ne font pas l'objet de mesures appropriées (petits ruminants laitiers, races et/ou variétés locales, dans une optique de durabilité)</p> <p>6.4 - étendre les mesures agri-environnementales aux pratiques sylvicoles, agro-sylvo-pastorales</p>	<p>6.5 - évoluer (progressivement mais rapidement) vers des mesures d'incitation positives pour la gestion du territoire, les productions de qualité et les systèmes d'exploitation à faible niveau d'intrants, en regroupant les fonds alloués actuellement au titre des paiements compensatoires, d'une part, et des mesures d'accompagnement, d'autre part, en une seule procédure de paiement, le nouveau schéma compensatoire, avec suffisamment de transparence et de garanties pour l'avenir</p> <p>6.10 - introduire des mesures pour le développement de filières bois-énergie en montagne</p>

		<p>6.6 - appliquer le nouveau schéma compensatoire de la manière la plus décentralisée possible</p> <p>6.7 - supprimer les mesures préjudiciables aux montagnes, notamment à la poly-activité</p> <p>6.8. - subordonner l'aide aux reboisements aux principes de précaution et de protection (environnement, paysages, biodiversité)</p> <p>6.9. - inscrire les communes de montagne comme bénéficiaires des aides pour la stabilité écologique des forêts, les pare-feux</p>	
--	--	--	--

RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS SPÉCIFIQUES POUR UNE APPROCHE DES ZONES DE MONTAGNE PAR L'UE

(4/5)

DOMAINE D'ACTION	INSTRUMENTS de mise en oeuvre	ACTIONS PROPOSITIONS	
		Applicabilité immédiate (y compris dans le cadre de la discussion des propositions législatives de la Commission pour la mise en oeuvre de l'Agenda 2000)	Susceptibles de nécessiter une procédure particulière ou une amélioration du cadre législatif
7 - Accès aux nouvelles technologies, aux télécommunications et aux transports pour maintenir la population, développer le tourisme durable et	<ul style="list-style-type: none"> . Décision sur les Réseaux transeuropéens . Proposition de Directive sur la taxation des poids lourds . Programme pluriannuel pour le 		<p>7.1 - promouvoir les réseaux de transport à courte distance et combinés, prendre en compte la sensibilité des montagnes dans les RTE</p> <p>7.2 - pour les nouvelles technologies de l'information, donner davantage de priorité aux zones de montagne</p> <p>7.3 - pour le tourisme, promouvoir la planification, la coopération locale</p>

d'autres activités	tourisme . Plan d'action pour la société de l'information		planification, la coopération locale entre les différentes formes de tourisme, les cultures locales
8 - Commercialisation et labellisation des produits et services de qualité dans les zones de montagne	. Fonds structurels . Proposition législative sur le développement rural . Initiatives communautaires . Règlements sur la qualité	8.2 - considérer l'amélioration des qualifications des populations des zones de montagne pour la commercialisation de leurs produits comme une des priorités de tout programme de l'UE en faveur de ces régions 8.5 - encourager l'investissement, la modernisation des petites unités de production , la récupération des savoir-faire artisanaux disparus et l'identité locale	8.1 - créer un label "Montagnes de l'UE" 8.3 - promouvoir les systèmes de livraison à courte distance pour éviter la concentration de charges écologiques, en raison de la fragilité des écosystèmes montagneux 8.4 - préserver des normes de qualité élevées, mais adaptées à la réalité du contexte de production , en appliquant notamment des normes moins restrictives aux produits fermiers

RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS SPÉCIFIQUES POUR UNE APPROCHE DES ZONES DE MONTAGNE PAR L'UE

(5/5)

DOMAINE D'ACTION	INSTRUMENTS de mise en oeuvre	ACTIONS PROPOSITIONS	
		Applicabilité immédiate (y compris dans le cadre de la discussion des propositions législatives de la Commission pour la mise en oeuvre de l'Agenda 2000)	Susceptibles de nécessiter une procédure particulière ou une amélioration du cadre législatif
9 - Prise en compte de la montagne dans le cadre de l'élargissement de l'union	<ul style="list-style-type: none"> . Programme PHARE . Instrument de pré-adhésion agricole . Instrument de pré-adhésion pour les politiques structurelles . Partenariat pour l'adhésion 	<p>9.2. - individualiser dans le cadre du Programme PHARE le soutien à des actions pilotes pour le développement durable et intégré en montagne</p> <p>9.3. - identifier comme une priorité le soutien à l'agriculture, à la sylviculture et au développement rural en montagne dans le cadre de l'instrument de pré-adhésion agricole, en accordant une attention particulière aux services de base à la population, et au tourisme durable</p> <p>9.4. - individualiser dans le cadre de l'instrument de pré-adhésion pour les politiques structurelles des projets adaptés aux zones et massifs de montagne des pays concernés pour l'environnement, les transports et les télécommunications</p>	9.1. - instituer la prise en compte des zones de montagne comme un élément du partenariat pour l'adhésion avec chaque pays candidat

Vers une politique européenne des montagnes

ANNEXES

PRÉSENTATION DES SITUATIONS NATIONALES

. A L'INTÉRIEUR DE L'UNION EUROPÉENNE

- ALLEMAGNE
- AUTRICHE
- ESPAGNE
- FINLANDE
- FRANCE
- GRÈCE
- ITALIE
- PORTUGAL
- ROYAUME UNI
- SUÈDE

. HORS DE L'UNION EUROPÉENNE

- BULGARIE
- POLOGNE
- ROUMANIE
- SLOVÉNIE

SITUATION NATIONALE: ALLEMAGNE
Territoire national: 248.454 km²

LES ZONES DE MONTAGNE

Principaux Massifs: Alpes, Jura souabe, Forêt noire

Importance des zones de montagne:

360 000 hectares désignés comme tels, soit environ 4% des zones défavorisées définies par les critères de l'UE.

LE CONTEXTE ADMINISTRATIF NATIONAL:

État fédéral. Les zones de montagne allemandes se situent essentiellement dans les Länder de Bavière et du Baden-Württemberg.

CADRE JURIDIQUE NATIONAL POUR LES ZONES DE MONTAGNE

Plusieurs systèmes d'aide jouent un rôle majeur pour l'agriculture et le développement des régions de montagne. Le gouvernement fédéral et les Länder concernés partagent le coût des paiements compensatoires, et d'autres mesures de soutien qui jouent un rôle particulier en zones de montagne. En outre il existe des programmes de soutien au niveau des Länder sans co-financement fédéral.

Lois et règlements: L'Allemagne utilise essentiellement les règlements communautaires. L'aide compensatoire pour les zones défavorisées basée sur l'article IX (aides pour la promotion des régions agricoles défavorisées) du Règlement 950/97/CEE qui a pour but d'améliorer l'efficacité des structures agricoles, constitue le système d'aide principal.

Le soutien aux méthodes de production compatibles avec les exigences de protection de l'environnement et des paysages dans le cadre du règlement 2078/92/CEE est particulièrement important en montagne, pour soutenir par exemple l'entretien des prairies de fauche sur les terrains en pente ou le pâturage en alpages.

Objectifs: Le système d'aide contribue considérablement à la poursuite de l'activité agricole et à la protection du patrimoine culturel.

Mise en oeuvre: En Bavière, une aide compensatoire a été attribué à environ 10.400 exploitations agricole de montagne pour une surface totale de 240.000 hectares. Les deux-tiers des zones de montagne allemandes qui bénéficient de ces aides sont situées en Bavière.

Dans le Baden-Württemberg, environ 6.000 exploitants de montagne occupant 119.000 hectares bénéficient d'aides compensatoires.

Bénéficient également d'un soutien conjoint de l'État fédéral et des Länder, la promotion de l'investissement dans les entreprises individuelles, le soutien à la diversification du revenu des exploitations, notamment par le tourisme rural et l'organisation de circuits courts pour les produits régionaux.

Comme exemple de soutien au niveau d'un Land, il faut mentionner, en Bavière, le programme pour les paysages culturels, qui aide l'investissement dans certains types de bâtiments ou de machines pour l'agriculture de montagne.

CONCLUSIONS

Sans disposer véritablement d'une loi montagne, l'Allemagne a su utiliser les règlements communautaires et les initiatives des Länder pour apporter un soutien réel aux zones de montagne. Au niveau local, elle présente des

expériences exemplaires de développement durable intégrant de façon harmonieuse les objectifs et moyens de différents systèmes d'aide, européens, nationaux, régionaux. Au niveau international, l'Allemagne joue un rôle actif dans le processus de la Convention Alpine, pour la protection des Alpes.

"Source: d'après informations communiquées par Me Marlies Reimann, Ministère fédéral de l'agriculture et des forêts; à Bonn (Allemagne)."

SITUATION NATIONALE: AUTRICHE
Territoire national: 83 849 km²

LES ZONES DE MONTAGNE

Principaux massifs: Les Alpes

Importance des zones de montagne

- % du territoire national: 70%,
- % de terres agricoles: 60%

CONTEXTE ADMINISTRATIF NATIONAL:

Le pays est divisé en 9 provinces, certaines étant entièrement considérées comme zone de montagne. Pour les politiques rurales, le pays est divisé en quatre catégories, villes, zones rurales périphériques, zones rurales, zones rurales distantes.

CADRE JURIDIQUE NATIONAL POUR LES ZONES DE MONTAGNE

L'Autriche ayant un système politique fédéral, certaines provinces de montagne ont rythmé les politiques nationales.

Lois et règlements: Cette même structure politique fédérale fait que les politiques de montagne ont toujours été partie intégrante des politiques régionales et agricoles. Il n'était donc pas utile de formuler une loi montagne particulière.

Réalisations: L'outil principal de la politique de montagne autrichienne est le cadastre des exploitations de montagne. Créé dans les années 1950 il utilise aujourd'hui des technologies modernes telles que la photographie aérienne, l'information numérisée et géoréférencée. Ce système a servi à la gestion des paiements compensatoires et des primes, en distinguant 5 catégories d'exploitations, en fonction des handicaps. Ce système de délimitation individuelle sophistiqué n'était pas tout à fait compatible avec celui de l'UE, basé sur une délimitation par région. Une dérogation a été accordée lors de l'adhésion de l'Autriche à l'UE. Pour l'application des règlements sur les fonds structurels de l'UE, l'Autriche a mis l'accent sur l'objectif 5b.

Objectifs: Les politiques autrichiennes pour la montagne ont toujours été conçues pour prendre en compte tous les secteurs de l'économie, un rôle de pivot étant toutefois reconnu à l'agriculture et à la sylviculture de montagne, avec les objectifs suivants:

- protéger les ressources naturelles, en particulier le sol, l'eau et l'air,
- préserver et recréer les paysages culturels traditionnels,
- garantir des infrastructures et une densité de population adéquates,
- procurer des emplois,
- préserver la surface agricole utile et les savoir faire pour les générations à venir.

CONCLUSIONS

Les piliers de l'agriculture de montagne autrichienne restent le classement individuel (par exploitation) au sein du système de délimitation des zones défavorisées et les programmes des fonds structurels de l'UE. Il y a cependant besoin de mesures stables et à long terme pour une meilleure reconnaissance des services écologiques rendus par les populations et les agriculteurs de montagne, afin d'assurer une communication et des services de base comparables à ceux des zones urbaines, en particulier pour les

jeunes. Les nouvelles technologies et l'aménagement du territoire, en tant qu'outils pour appréhender l'avenir, sont perçus comme tout à fait essentiels pour un développement durable de la montagne en Autriche.

"Sources: d'après informations de M. le Dr Ignaz Knöbl, ministère fédéral de l'agriculture, et M. le Prof. Heinrich Wohlmeyer, à Vienne (Autriche)"

SITUATION NATIONALE: ESPAGNE
Territoire national: 504 782 km²

LES ZONES DE MONTAGNE

Principaux massifs: chaînes de Galice et de Leon, cordillère cantabrique, chaînes du Pays basque, Pyrénées, cordillère catalane, massifs ibériques et centraux, montagnes de Tolède, Sierra Morena, système béthique (Sierra Nevada incluse), montagnes des îles Baléares et Canaries.

Importance des zones de montagne

- % du territoire national: 38%,
- % de forêts en zones de montagne: 88% (forêts, pâtures et maquis),
- % de terres agricoles: 16%,
- Nombre de communes: 35,7% de toutes les communes.

Population des zones de montagne: 6 300 000 hab. (approx.)

- % de la population nationale: 16%,
- Densité de population: 32,7 hab./km².

CONTEXTE ADMINISTRATIF NATIONAL

Le pays est divisé en "communautés autonomes" (les régions). Chaque région a ses zones de montagne, y compris les archipels des Baléares et des Canaries.

CADRE JURIDIQUE NATIONAL POUR LES ZONES DE MONTAGNES

Lois et règlements: Depuis 1982 et la "loi sur l'agriculture de montagne", il existe une politique nationale sectorielle pour la montagne. Pour sa mise en oeuvre, les régions de montagne ont été divisées en "Zones Agricoles de Montagne" (ZAM). Dans chaque zone est défini un PROPROM (Programmes pour la gestion et la promotion des ressources agraires). Les instruments financiers pour l'application des programmes locaux incluent les paiements par tête pour l'agriculture de montagne en accord avec les règlements de l'UE, les aides à l'investissement collectif et individuel.

Objectifs: La loi semble être une façon de définir des mécanismes de transfert et de gestion des fonds de l'UE de l'État aux communautés locales, en passant par les "communautés autonomes" (les régions).

Réalisations et Impacts: La loi est effective depuis 1986 mais elle ne semble pas être très satisfaisante. Les paiements directs sont limités et inégaux selon les régions. Les PROPROM sont souvent élaborés de façon trop formelle pour répondre de façon adéquate aux véritables enjeux.

CONCLUSIONS

Les représentants professionnels de la montagne pensent que le cadre juridique national pour la montagne est dans l'ensemble insuffisant car trop sectoriel et (comme dans d'autres pays méditerranéens) ils craignent que l'élargissement de l'UE ne se fasse au détriment des régions de montagne les plus pauvres.

"Sources: d'après réglementation nationale instituant les ZAM et PROPROM et informations de M. le Dr Luis Pérez y Pérez, à Saragosse, et Me. le Prof. Luis Gómez Moreno, à Málaga (Espagne)."

SITUATION NATIONALE: FINLANDE

Territoire national: 337 000 km² (305 000 km² lacs non compris).

LES ZONES DE MONTAGNE

La majeure partie de la Finlande est classée "zone de montagne", d'après l'acte d'accession à l'UE qui considère ainsi toute région au nord du 62^{ème} parallèle. La plupart des zones défavorisées finlandaises sont des régions d'objectif 6 (zones de montagne incluses), les autres relevant des objectifs 5b et 2.

Principaux massifs: montagnes de Karélie du nord, Kainuu et Laponie.

Importance des zones de montagne: 151 313 km²

- % du territoire national: 45%,
- % de forêts en zones de montagne: 95% (86% de la surface totale du pays).
- % de terres agricoles: 85% en zones défavorisées, 6% en zone de montagne,
- Nombre de communes: 441 en zones défavorisées et isolées,
- Nombre de villes: 94 en zones défavorisées, 10 en régions isolées.

Population des zones de montagne: 3,5 millions d'hab. en zones défavorisées.

- % de la population nationale: 68% en zones défavorisées, 9% en zones de montagne,
- Densité de population: 2,6 hab./km² (16 hab./km² en moyenne nationale),
- Principales activités: agriculture, sylviculture, tourisme, élevage de rennes.

CONTEXTE ADMINISTRATIF NATIONAL:

La Finlande comporte 5 régions administratives. La partie continentale dispose de 15 centres pour le développement économique et l'emploi qui gèrent, entre autre, les aides de l'UE pour l'agriculture. 5 régions sont au niveau NUTS 2, 18 régions et 85 sous régions au niveau NUTS 3.

CADRE JURIDIQUE NATIONAL POUR LES ZONES DE MONTAGNES

Avec l'adhésion à l'UE, la Finlande a abandonné son système de soutien à l'agriculture et s'est ralliée au marché commun en 1995 sans période de transition. A ce jour, il n'y a pas de véritable cadre juridique pour les zones de montagne en Finlande, mais simplement une adaptation des politiques et règlements de l'UE.

Lois et règlements: il existe un cadre juridique national pour la sylviculture, avec:

- le programme environnemental pour la sylviculture, 1994,
- la stratégie forestière pour la Laponie, 1996.

Réalisations: adaptation des mesures et des fonds structurels de l'UE:

- paiements compensatoires pour les handicaps naturels permanents,
- programme agri-environnemental finlandais,
- fonds structurels mis en oeuvre en 1996 pour le développement de projets innovants dans l'agriculture (technologie, qualité, marketing), la sylviculture (diversification, bois énergie), le tourisme vert et culturel (système d'évaluation qualitatif), le développement intégré des villages. En Avril 1998, Rapport pour le développement des régions isolées, communiqué au groupe de travail sur les politiques rurales.

Objectifs: maintenir la population, l'habitat, les services de base et l'utilisation durable des ressources naturelles en zone rurale.

CONCLUSIONS

La Finlande envisage actuellement de nouvelles voies de développement pour ses politiques nationales afin de promouvoir un développement durable et encourager la pluri-activité en zone rurale. Dans les aides, une plus grande priorité devrait être donnée à la gestion de l'espace et non à la seule production. Les paiements compensatoires devront essentiellement être

appliqués aux zones à forts handicaps, avec un soutien davantage lié à l'espace utilisé, et les programmes pour le développement des régions touristiques et l'élevage du renne sont considérés comme prioritaires.

"Sources: d'après informations communiquées par Madame Seija Hakkarainen, Ministère de l'agriculture, Helsinki (Finlande)."

SITUATION NATIONALE: FRANCE

Territoire national: 551.600 km²

LES ZONES DE MONTAGNE

Principaux Massifs: Alpes - Jura - Vosges - Massif central - Pyrénées - Corse

Importance des zones de montagne

- % du territoire national: 17,4 %,
- % de forêts et parcours en comparaison du territoire national:
 - . forêts: 33,7% de la zone de montagne, 23,5% du territoire national,
 - . parcours: 9% de la zone de montagne, 2,3 % du territoire national,
 - . terres agricoles: 31,4 % de la zone de montagne, 52,6 % du territoire national.
- Nombre de communes: 6128 communes, 17% total France (36000),
- Nombre de villes: 92.

Population des zones de montagne: 3,6 million d'habitants (dont 2 millions sont exploitants agricoles).

- % de la population nationale: 7,7 %,
- Densité de la population: 31 hab./ km² (15 en Corse, 83 dans les Vosges), moins des 2/3 de la moyenne nationale

LE CONTEXTE ADMINISTRATIF NATIONAL:

Le pays est organisé en régions (22), départements (99), départements d'outre-mer (6) et communes (36000). Les régions, départements et communes ont une assemblée élue (statut particulier pour la Corse). Il n'y a ni région ni département autonome.

CADRE JURIDIQUE NATIONAL POUR LES ZONES DE MONTAGNE

La zone de montagne est divisée en 7 massifs et, selon les handicaps physiques, en zones de haute montagne, montagne et montagne sèche. Les piliers conceptuels des initiatives nationales en direction des montagnes ont été le besoin de maintenir les activités agricoles et une population minimum, de reconnaître la spécificité des zones de montagne (aspects naturels, culturels, économiques), de protéger l'environnement (particulièrement contre l'urbanisation) et de promouvoir le développement endogène local.

Lois et règlements: "Loi Montagne", n° 85-30, du 9 Janvier 1985, sur "le développement et la protection de la montagne", comprenant la mise à jour et le remplacement de lois antérieures, dont,

- . la Loi sur les associations foncières pastorales en montagne, du 3 Janvier 1972.

Objectifs: L'objectif de la Loi montagne est d'offrir un cadre complet, intégrant différentes politiques sectorielles. Les questions abordées englobent la délimitation des zones de montagne et des massifs, la création d'institutions spécifiques (conseils consultatifs), le développement des activités agricoles, sylvicoles et pastorales, le tourisme, la protection (risques naturels, parcs nationaux et régionaux, réglementation des "unités touristiques nouvelles", UTN), la valorisation de ressources spécifiques (ski, hydroélectricité).

Mise en oeuvre: Les principaux instruments pour la mise en oeuvre du cadre légal sont:

- les conseils consultatifs (national, par massif), en particulier pour les UTN,
- les fonds interministériels spéciaux pour le développement local (ex-FIAM, FNADT),
- les mesures de soutien à l'agriculture en application des règlements communautaires.

CONCLUSIONS

Les travaux d'évaluation en cours ont mis en évidence des évolutions

positives incontestables dans certains massifs, mais aussi de grandes disparités, avec des situations locales marquées par une grande fragilité. Ils devraient conduire à la nécessité de poursuivre et renforcer la politique pour la montagne autour de trois grandes priorités, la poursuite du soutien et de l'adaptation des secteurs et des activités traditionnels, la conservation et la valorisation de l'ensemble des patrimoines montagnards, le développement des activités et des secteurs porteurs, dans le respect de l'environnement.

"Sources: Loi montagne - Rapport d'évaluation de la Politique Montagne en France, communiqué par Gilles Bazin, INRA (FRANCE)."

SITUATION NATIONALE: GRÈCE
Territoire national: 131 944 km²

LES ZONES DE MONTAGNE

Principaux massifs (du Nord au sud)

Rhodopes-Papikio-Menoiko-Falakro-Paggaeo-Krussia-Kerdyllio-Holomon-Athos-Paiko-Vermio-Piera

-Olympos-Pindos-Askio-Kambouinia-Ossa-Pelio-Othrys-Mourgana-Tomaros-Athamania-Agrafa-Acaranica-Tymfrestos-Bardussia-Kallidromo-Parnassos-Elicon-Kithaeron-Dirfys-Ohe-Panachaico-Erymanthos-Aroania-Kyllene-Maenalo-Arachnaeo-Taygetos-Parnon-Leuka-Ide-Dicte.

Importance des zones de montagne

- % du territoire national: 50%,
- % de forêts et pâturages en zones de montagne: forêts, 90,8% des zones de montagne (39,5% du territoire national), pâturages, 79,5% (39,5% du territoire national),
- % de terres agricoles: 46% des zones de montagne, 29,7% du territoire national,
- Nombre de communes et municipalités: 3293 (56,8% du total du pays)

Population des zones de montagne

- % de la population nationale: 10,2%,
- Densité de population: 36 hab./km², moyenne nationale: 74 hab./km².

CONTEXTE ADMINISTRATIF NATIONAL

Le pays est divisé en 10 régions (départements), 52 comtés (préfectures), 454 cantons et 5 343 communes. Tous, à l'exception des régions, ont un conseil élu. Une nouvelle loi réduisant le total à 900 communes et 133 cantons devrait bientôt être adoptée.

CADRE JURIDIQUE NATIONAL POUR LES ZONES DE MONTAGNE

Les zones de montagne n'ont aucune définition spécifique administrativement ou juridiquement. En revanche leurs caractéristiques géographiques ont été définies. L'État ainsi que de nombreux citoyens portent une attention particulière au maintien d'une population minimum dans les zones de montagne en soutenant et encourageant la création d'activités liées à l'agriculture, l'élevage, la sylviculture et le tourisme, afin de garantir un niveau de vie et des revenus stables aux travailleurs locaux.

Lois et règlements: il n'y a pas de loi nationale ou de règlement particuliers aux zones de montagne. Cependant le Ministère de l'agriculture estime qu'il est nécessaire de formuler une politique séparée pour la montagne.

Réalisations: Il n'y a pas eu de politique véritablement intégrée depuis longtemps, même depuis l'adhésion à l'UE en 1981. Ceci est clairement visible dans la série de mesures complexes que l'UE a graduellement fait appliquer au niveau national, avec plus ou moins de succès en fonction des conditions locales, très variables. Il est très difficile d'évaluer l'impact des différentes mesures appliquées aux zones de montagne ces 20 ou 30 dernières années. Il n'y a pas eu jusqu'à maintenant de recherche appropriée pour rendre compte et analyser les effets d'une politique particulière ou d'un ensemble de politiques.

CONCLUSIONS

Les chaînes de montagne sont clairement définies par le système administratif actuel. La concentration d'un grand nombre de communes en un petit nombre de cantons devrait bientôt être rendue effective par une

nouvelle loi, ce qui devrait avoir un effet positif sur le développement des zones rurales et en particulier des zones de montagne. Mais des questions essentielles restent sans réponse, qu'il s'agisse de la définition d'objectifs clairs et spécifiques, de la complexité et de l'intégration difficile des instruments politiques, des possibilités d'évaluer leur impact sur le développement local.

"Sources: d'après un travail original, non publié, de M. le prof. Christos Zioganas de l'Université de Thessalonique (Grèce)."

SITUATION NATIONALE: ITALIE
Territoire national: 301 000 km²

LES ZONES DE MONTAGNE

Principaux massifs: Les Alpes, les Apennins, les montagnes insulaires de Sicile, Sardaigne.

Importance des zones de montagne: 106 107 km²

.% du territoire national: 35,2%,

.% de forêts en zones de montagne: 58,1%,

.% de terre agricoles: 24,4%,

. Nombre de communes: 2 605.

Population des zones de montagne: 7 502 653 hab.,

.% de la population nationale: 13,1% (57 138 489 hab. au niveau national),

. Densité de la population: 70,7% (190 en moyenne national).

LE CONTEXTE ADMINISTRATIF NATIONAL

Le pays est divisé en 20 régions subdivisées en 104 provinces, 8 104 communes, et 337 "communautés de montagne".

LE CADRE JURIDIQUE NATIONALE DES ZONES DE MONTAGNE

Lois et règlements: la loi montagne de 1971 avait défini un cadre solide d'intervention en faveur des zones de montagne. Elle définissait notamment les "Communautés de montagne" comme des groupements de collectivités locales définissant une micro-région homogènes, d'environ une dizaine de communes, recevant délégations pour la préparation de plans socio-économiques trans-sectoriels.

La loi montagne a été remise à jour en 1994, pour améliorer l'organisation et l'efficacité du soutien public aux économies de montagne, de manière structurelle et financière, ainsi que les connexions entre les régions, l'État et l'Union européenne. Il s'agit d'un cadre national que les régions doivent adapter à leur propre contexte.

Objectifs: Résoudre les problèmes des zones rurales par des interventions dans tous les secteurs d'activité et pas dans le seul secteur de l'agriculture. Développer l'autonomie locale et la capacité de développement endogène. Obtenir une compensation claire et durable des services fournis par les zones de montagne pour maintenir une population viable, en accordant une attention prioritaire aux jeunes.

Réalisations: compte tenu de la grande diversité des contextes locaux et régionaux, il est difficile d'avoir une vision d'ensemble de la situation à l'échelon national.

Il faut noter l'existence d'exemples remarquables d'économies locales bien diversifiées, d'autonomie locale et de développement endogène, mais également de problèmes dans l'application de certains règlements quelque peu complexes, notamment en matière de protection de la nature et d'aménagement de l'espace.

CONCLUSIONS

L'Italie est certainement le pays le plus avancé en matière d'élaboration d'un cadre législatif et politique pour les zones de montagne. Il présente également des réalisations intéressantes en matière de développement local. Mais il reste très difficile d'évaluer l'impact du cadre juridique national sur les réalités locales.

**"Sources: d'après Lois montagne italiennes de 1971 et 1994 et informations
communiquée par M. le Prof. Ettore Bove, de l'Université de Potenza (Italie)."**

SITUATION NATIONALE: PORTUGAL
Territoire national: 92 082 km²

LES ZONES DE MONTAGNE

Principaux massifs: sur le continent, du nord au sud, Minho intérieur, Tras-os-Montes et Beira alta, Beira baixa, Serra do Algarve, archipels de Madère et des Açores (sommet du Portugal, au "Pico", à 2830 m).

Importance de zones de montagne

- % du territoire national: 40%,
- % des forêts et pâturages nationaux: 50%,
- % d'exploitations agricoles: 50%,

Population des zones de montagne

- % de la population nationale: 23%,
- densité de la population: -

LE CONTEXTE ADMINISTRATIF NATIONAL

Le pays est organisé en "concelhos" (305), regroupés en "distritos" (21) et divisés en "freguesias" (5000). Il est prévu de créer de véritables régions, avec des assemblées élues.

LE CADRE JURIDIQUE NATIONAL DES ZONES DE MONTAGNE

Lois et règlements: il n'y a pas de loi spécifique aux zones de montagne au Portugal, en dehors des règlements de l'UE (paiements compensatoires, aides aux investissements collectifs).

Objectifs: une attention toute particulière est consacrée au développement et à la diversification des activités telles que le tourisme, l'artisanat, ainsi qu'à la qualité des produits (fromage, miel, viande bovine, huile d'olive, etc.).

Réalisations: le Portugal a pleinement utilisé les mesures structurelles de l'UE, en particulier pour l'agriculture et les zones rurales.

Les principales mesures prises ont été les paiements compensatoires qui aident à l'heure actuelle 60.000 exploitants, et couvrent une SAU (Surface Agricole Utilisée) de 1.22 millions d'hectares. L'aide moyenne par exploitation était de 410 Écus en 1994.

30 % des subventions d'investissement accordées à l'agriculture concernent les zones de montagne.

Le programme LEADER s'applique à tout le pays, et notamment aux zones de montagne.

Les mesures agri-environnementales s'appliquent plus particulièrement aux zones de montagne, pour maintenir les systèmes agricoles traditionnels.

CONCLUSIONS

Les règlements de l'UE ne peuvent pas prendre en compte et résoudre tous les problèmes des zones de montagne portugaises, qui présentent des caractéristiques culturelles et structurelles très spécifiques, liées en particulier à l'émigration, et aux structures démographiques et foncières. Les situations sont très diverses, notamment entre le continent et les archipels insulaires. Une politique nationale pour les zones de montagne est nécessaire pour empêcher l'abandon des terres agricoles et le déclin démographique, qui ont démarré il y a une trentaine d'années. Des marges de développement existent à travers les produits de qualité typiques des montagnes méditerranéennes et surtout le tourisme, dont profitent peu les

montagnes continentales.

**"Sources: d'après informations spécialement communiquées par M. Antonio Lobo Alves,
Ministère de l'agriculture, Lisbonne (Portugal)."**

SITUATION NATIONALE: ROYAUME UNI
Territoire national: 244 046 Km²

LES ZONES DE MONTAGNE

Principaux massifs: Lake district, pennines, highlands et uplands d'Écosse, d'Irlande du nord et du Pays de Galles.

CONTEXTE ADMINISTRATIF NATIONAL

Le Royaume Uni est divisé en quatre régions historiques (Angleterre, Pays de Galles, Écosse et Irlande du Nord) et 102 comtés ("shires").

CADRE JURIDIQUE NATIONAL POUR LES ZONES DE MONTAGNE

Lois et règlements: Aucun règlement particulier ne s'applique aux zones de montagne, qui ne sont pas reconnues en tant que telles d'un point de vue légal.

Notamment, le Royaume Uni ne dispose pas zones de montagne au sens communautaire, selon la Directive 75/268/CEE. Mais il applique pleinement les règlements et mesures qui en découlent au titre de ses zones défavorisées, qui comprennent notamment les zones d'altitude et à relief accusé, mais pas uniquement.

Objectifs: Sans cadre politique et légal clairement défini, l'administration avance volontiers les objectifs suivants pour ces zones de "hills" et "uplands", mal définies:

- favoriser un développement durable des ressources naturelles et des sources d'énergies renouvelables pour harmoniser le bien-être des communautés locales et la protection de la nature,
- trouver l'équilibre adéquat au niveau local pour passer de la confrontation au partenariat,
- obtenir la reconnaissance générale de l'interdépendance grandissante entre les besoins des populations urbaines et ceux des populations des "uplands".

Réalisations: Suite à la prise de conscience, pendant la période d'après guerre, du problème de la dépopulation des "uplands", se multiplient les actions de compensation, de reboisement, d'aide à l'agriculture.

Les années 50 voient la création de Parcs nationaux en Angleterre et au Pays de Galles.

Tout récemment, l'année 1995 marque le lancement en Écosse d'une politique de développement rural intégré local à travers un partenariat impliquant tous les acteurs locaux concernés ("Cairngorms partnership").

CONCLUSIONS

Pour pouvoir développer une économie prospère tout en protégeant le patrimoine culturel exceptionnel de ses "uplands", la Grande Bretagne aura certainement besoin d'un support public continu au niveau local, national et européen, et peut-être en premier lieu, d'une plus ample reconnaissance des besoins spécifiques de ses zones de montagne.

"Sources: d'après communication du Royaume Uni à la Consultation Européenne

Vers une politique européenne des montagnes

Intergouvernementale sur le développement durable en montagne, 1996.”

SITUATION NATIONALE: SUÈDE
Territoire national: 449 964 km²

LES ZONES DE MONTAGNE

Principaux Massifs: cordillère scandinave (le long de la frontière avec la Norvège)

Importance des zones de montagne: comme pour la Finlande, il faut distinguer la montagne au sens réglementaire et communautaire, c'est à dire les zones d'objectif 6, de la montagne physique, définie par le massif. 241 640 km² entrent dans le cadre de la zone d'objectif 6 de l'UE (définie comme une zone très peu peuplée avec une densité de moins de 8 hab./km²).
- % du territoire national: Plus de 50% en objectif 6 (dont 16% sont des massifs montagneux)

Population des zones de montagne

- % de la population nationale: 5%,
- Densité de la population: 2 hab./km².

LE CONTEXTE ADMINISTRATIF NATIONAL

Le pays est divisé en 25 provinces, plus le district de Stockholm.

CADRE JURIDIQUE NATIONAL POUR LES ZONES DE MONTAGNE

Les zones de montagne ont l'avantage de faire partie de la zone d'objectif 6, mais les différentes mesures de soutien ne sont pas spécifiques aux chaînes de montagne.

Lois et règlements:

- . un rapport récent du Gouvernement (SOU 1995: 100) ainsi qu'une proposition du Gouvernement au Parlement (Prop. 1995/96: 226) étaient basés sur le développement durable en région de montagne,
- . les zones d'intérêt national sont répertoriées dans la Loi sur la planification des ressources naturelles (1986) et en montagne elles correspondent à des objectifs de protection de la nature (vis-à-vis de l'élevage de rennes, du tourisme, des loisirs de plein air, etc.).

Réalisations: En Suède, l'aménagement de l'espace est sous la responsabilité des autorités locales. La chaîne de montagne suédoise toute entière est aménagée par environ 20 communes différentes. Elles ont la responsabilité du développement de leur territoire, qui n'est occupé que partiellement par la montagne au sens physique.

De larges portions de la chaîne de montagne sont transformées en Parcs Nationaux ou Réserves Naturelles. Près de 50 % de toute la chaîne est protégée de cette manière et l'objectif est d'atteindre les 75 % dans les 10 années à venir.

Objectifs: Les mesures pour le développement des zones d'objectif 6 consistent à:

- développer une pêche et une agriculture compétitives, de même qu'une meilleure utilisation des ressources naturelles (exploitation forestière, et minière) dans un environnement écologiquement durable,
- favoriser le développement local par la stimulation d'initiatives créatrices d'emplois à partir de la base, en particulier pour les femmes et les jeunes, et fournir un bon niveau de services en milieu rural,
- favoriser la préservation et le développement de la culture lapone et de l'élevage de rennes,
- développer des entreprises compétitives, et spécialement des PME pour l'exportation et le tourisme.

CONCLUSIONS

L'avenir des zones de montagne et d'objectif 6 en Suède est étroitement lié à la Politique des fonds structurels de l'UE et au suivi de la proposition gouvernementale sur le développement durable des régions de montagne, en cours de discussion.

"Sources: d'après informations de M. le Prof. Lars Nyberg, de l'Université d'Östersund (Suède)."

SITUATION NATIONALE: BULGARIE
Territoire national: 100 912 km²

LES ZONES DE MONTAGNE

Principaux massifs: Stara planina, Rila, Pirine, Rhodopes.

Importance des zones de montagne

- % du territoire national: 46,7%,
- % de forêts situées en zones de montagne: 85%,
- % de terres agricoles: 39% (90% des prairies et pâturages situés en zone de montagne),
- Nombre de communes: 2 172 (56% des agglomérations du pays),

Population des zones de montagne

- % de la population nationale: 28,2% (2,5 millions d'hab.),
- Densité de population: 48,3 hab./km² (81 au niveau national).

CONTEXTE ADMINISTRATIF NATIONAL

Le pays est divisé en 28 provinces. Les autorités locales et régionales peuvent avoir un rôle important au sein des provinces autonomes.

CADRE JURIDIQUE NATIONAL POUR LES ZONES DE MONTAGNES

Lois et règlements: La loi de finances garantit l'allocation annuelle d'une subvention pour les zones de montagne (en particulier pour compenser les coûts de transport).

- Objectifs:**
- adopter une loi montagne (un projet existe depuis plusieurs années),
 - élaborer une politique globale nationale pour la montagne en insistant sur:
 - . la promotion et la coordination des interventions de l'État vers les zones de montagne,
 - . l'aide aux projets pour le développement durable dans l'agriculture et l'élevage,
 - . l'élaboration d'un plan de gestion des zones protégées.

Réalisations:

- 1992, la Commission provisoire du parlement pour le développement des zones de montagne est créée puis transformée en une "Commission permanente" en 1995,
- 1995, La "Commission spécialisée sur les questions de zones de montagne, demi montagne et régions frontalières" est créée par le gouvernement pour promouvoir la coordination des interventions de l'État vers ces régions,
- 1996, le "Fonds spécial pour les régions de montagne" est créé par le ministère de l'environnement, ainsi que le "Fonds national pour la protection de l'environnement",
- anticipant sur une politique et une loi nationales pour la montagne, une série d'initiatives et de mesures concerne les stratégies régionales, la coopération inter-régionale, le développement local, les espaces protégés et l'agriculture durable.

CONCLUSIONS

Le rôle des ONGs (Organisations non gouvernementales) et des collectivités locales doit aussi être souligné, en raison de leur efficacité à "corriger" les politiques de l'État et développer des projets innovants pour le tourisme, la biodiversité et la gestion intégrée des ressources naturelles en montagne.

“Sources: d’après communication de la Bulgarie à la Consultation Intergouvernementale sur la mise en valeur durable des montagnes, 1996, et informations de M. le Prof. Radi Radev, Sofia (Bulgarie).”

SITUATION NATIONALE: POLOGNE
Territoire National: 312 677 km²

LES ZONES DE MONTAGNE

Principaux massifs: trois principales unités physiogéographiques, avec les Carpates (17 000 km²), les Sudètes (5 000 km²), les montagnes Swietokrzyskie (2 500 km²).

Importance des zones de montagne: 25 000 km² ont été classés en zones de montagne.

- % du territoire national: 8%,
- % des forêts en zones de montagne: 40%,
- % de terres agricoles: 50%,
- 30% des ressources en eau sont fournies par les zones de montagne.

Population des zones de montagne: 45% de la main d'oeuvre active est employée dans l'agriculture.

LE CONTEXTE ADMINISTRATIF NATIONAL:

Le pays est divisé en 22 districts.

LE CADRE JURIDIQUE NATIONAL DES ZONES DE MONTAGNE

Lois et règlements

Aucune loi spécifique concernant les zones de montagne n'a été votée jusqu'à présent mais le Gouvernement polonais a pour objectif d'élaborer un nouvel acte juridique qui garantirait un certain nombre d'avantages aux zones de montagne.

Objectifs

La protection de la culture, la modernisation de l'agriculture en montagne, la construction de centres environnementaux, de centres de cure ou de stations touristiques font partie des orientations principales de l'activité gouvernementale.

Réalisations

En 1995-1996, le gouvernement travaillait sur un nouvel acte juridique prenant en compte des mesures telles que des exonérations fiscales pour les exploitants agricoles, l'augmentation des ressources pour les infrastructures rurales, les budgets municipaux, le soutien au reboisement, à la production animale et aux cultures.

En Février 1997, le Parlement adoptait une résolution sur le développement durable en montagne obligeant le gouvernement à préparer un projet de stimulation des activités socio-économiques en zones de montagne.

En Juin 1997, des représentants parlementaires de Roumanie, de Slovaquie, de Hongrie et de Pologne se sont réunis à Varsovie (" Carpates unies ") en vue d'intensifier la coopération transfrontalière pour le développement durable des régions de montagne des Carpates, et promouvoir la cohésion sociale, culturelle, et environnementale au-delà des frontières.

CONCLUSIONS

Toutes ces initiatives montrent que la Pologne se dirige vers une politique nationale en faveur de la montagne, mais rien n'est encore définitivement établi.

"Sources: d'après information de M. Marek Haliniak, ministère de l'environnement à Varsovie (Pologne)."

SITUATION NATIONALE: ROUMANIE
Territoire national: 237000 km²

LES ZONES DE MONTAGNE

Principaux massifs: les Carpates

Importance des zones de montagne: 74000 /79000 km²

- % du territoire national: 32%,
- % de forêts en zones de montagne: 53,3%,
- % de terres agricoles: 41%,
- Nombre de villages: 3,706,
- Nombre de communes: 729,
- Nombre de villes: 92.

Population des zones de montagne: 3,6 million d'habitants (dont 2 millions sont exploitants agricoles).

- % de la population nationale: 15,4%,
- Densité de la population: 45,6 hab./ km².

LE CONTEXTE ADMINISTRATIF NATIONAL

Le pays est divisé en comtés (41), communes (2686), et villes (262).

CADRE JURIDIQUE NATIONAL POUR LES ZONES DE MONTAGNE

Il n'y a pas à proprement parler de cadre politique national pour les montagnes roumaines et les zones de montagne n'ont pas encore été délimitées légalement. Une première étape a été franchie en 1990 avec la création de la Commission nationale pour les zones de Montagne qui en 1993 devenait " l'Agence Nationale pour les Zones de Montagne " (NAMA). La NAMA fait partie du Ministère de l'agriculture, des Travaux publics et de l'Environnement.

Lois et règlements: aucune loi ni réglementation particulière n'ont été votés jusqu'à présent mais de nombreuses initiatives ont été prises et les idées et les projets sont nombreux.

Objectifs:

- reconnaître les zones de montagne et leur spécificité sur le plan national,
- maintenir la population actuelle en montagne, empêcher l'exode massif vers les plaines,
- améliorer les niveaux de vie, les infrastructures et les services de l'éducation,
- développer les opportunités pour le tourisme,
- créer un cadre juridique et institutionnel spécifique aux zones de montagne, dans la perspective d'adhésion à l'UE.

Réalisations:

- étude sur la délimitation des zones de montagne en Roumanie (NAMA 1990-95),
- soutien de la NAMA à la création d'organisations non-gouvernementales ainsi qu'à l'élaboration de politiques de développement en montagne au niveau local et régional,
- soutien du programme européen PHARE pour développer des initiatives locales en faveur de l'agriculture de montagne {formation, services de développement, plans d'actions}.

CONCLUSIONS

D'importantes actions ont été engagées par l'administration pour souligner la spécificité des zones de montagne, en vue de l'intégration de la Roumanie à l'Union européenne, mais elles souffrent principalement d'un manque de soutien financier et d'une volonté politique clairement exprimée au niveau gouvernemental.

Cela s'explique par la situation relativement paradoxale qui prévaut aujourd'hui en Roumanie, où la reconversion des grandes fermes coopératives et d'état est un problème non résolu, prioritaire au niveau national. Or, du fait que l'agriculture de montagne n'a pas été collectivisée, les zones rurales de montagne sont aujourd'hui perçues comme disposant d'une capacité

de développement endogène relativement plus favorable que les plaines. C'est pourquoi, à l'exception des monts Apuseni, les zones de montagne ne font pas partie des " principales zones rurales ayant des problèmes économique et sociaux ", principalement situées en plaine, où elles font l'objet de plans de revitalisation spécifiques.

La prise de conscience de l'importance, de la complexité et de la spécificité des zones de montagne au plus haut niveau politique fait donc encore défaut en Roumanie.

"Sources: d'après informations de M. Mihai Serban Nadejde, Urban project, et de M.Radu Rey, NAMA, à Bucarest (Roumanie)."

SITUATION NATIONALE: SLOVÉNIE
Territoire National: 20 256 km²

LES ZONES DE MONTAGNE

Principaux massifs: Les Alpes, le Karst.

Importance des zones de montagne:

- % du territoire national: 62%. (collines: 26%, montagnes: 36%),
- % de forêts en zones de montagne: La forêt couvre 50% du territoire national et 60% des montagnes et des zones montagneuses,
- % de terres agricoles: 49%.

Population des zones de montagne

- % de la population nationale: 24.6%,
- Densité de la population: 41.1 hab./km².

CADRE JURIDIQUE NATIONAL POUR LES ZONES DE MONTAGNE

Lois et règlements

La Slovénie utilise sans interruption depuis 1981 un système d'intervention pour l'agriculture et le développement rural. La plupart des mesures d'incitation ne sont pas spécifiquement orientées vers les zones de montagne mais, du fait que la moitié des exploitations agricoles du pays se trouvent en zone de montagne ou en région montagneuse, elles sont également prises en considération.

Les instruments spécifiques appliqués aux zones de montagne visent à équilibrer les coûts de production, soutenir la collecte du lait dans les zones de montagne éloignées, favoriser l'élevage bovin, équin, ovin et caprin.

Un Service forestier slovène a été mis en place pour guider et conseiller l'élaboration de plans d'aménagements forestiers, et réorganiser les actions antérieures en matière de gestion forestière.

Objectifs

- favoriser l'agriculture dans les régions soumises à des contraintes naturelles,
- réintroduire et rationaliser l'utilisation des estives et des pâturages collectifs,
- préserver la densité de population, les paysages culturels et les terres agricoles,
- maintenir le développement des forêts en tenant compte de leur biodiversité et de leurs multiples fonctions, écologique, sociale et productive.

CONCLUSIONS

Jusqu'à ce jour, les politiques régionales étaient principalement orientées vers les régions considérées comme en danger de déclin démographique, et dont la majorité est composée de régions périphériques vallonnées et montagneuses.

En 1996, une Loi sur la Promotion du Développement Régional a été élaborée qui représente, entre autres, un pas vers l'approche de l'UE en matière de politique régionale par la désignation de trois types de zones à problèmes, marquées soit par un déclin industriel, un sous-développement rural ou une situation périphérique.

"Sources: d'après une communication de la Slovénie à la consultation Européenne Intergouvernementale sur le développement durable en montagne, 1996."

