



L'Union européenne et la montagne

De nombreuses politiques de l'UE ont un impact sur les zones de montagne, de façon directe ou indirecte. C'est le cas de la politique agricole commune et de la politique de cohésion. Toutefois, il n'existe pas de politique européenne intégrée de la montagne.

La notion de montagne ne fait elle-même pas consensus au niveau de l'UE.

Les zones de montagne présentent des handicaps naturels, économiques et sociaux. Toutefois, ces handicaps ne se retrouvent pas dans toutes ces zones, ni avec la même intensité.

Face à cette diversité, le débat porte sur la meilleure manière de mobiliser le potentiel de ces territoires.

Le Conseil et la Commission prônent plutôt une amélioration de l'utilisation des outils déjà disponibles.

Le Parlement a quant à lui demandé à plusieurs reprises la mise en place d'une stratégie européenne intégrée pour la montagne, sans succès.

Contenu du Briefing:

- Contexte
- La montagne dans l'UE
- Les politiques de l'UE et la montagne
- Positions des organes et institutions de l'UE
- Positions des principaux groupes d'intérêts
- Principales références

Contexte

Le [Traité de Lisbonne](#) introduit pour la première fois une référence à la montagne dans le droit primaire de l'UE : « une attention particulière est accordée (...) aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions (...) de montagne » (Art. 174 TFUE). Ce Traité fait aussi de la cohésion territoriale un objectif politique général de l'UE (Article 3 TUE).

L'[Agenda territorial de l'UE](#) pour 2007-2011 souligne quant à lui que le potentiel de l'ensemble des territoires doit être mobilisé pour favoriser une croissance économique durable et la création d'emplois, conformément à la Stratégie de Lisbonne. L'une des trois priorités de la Stratégie [Europe 2020](#), qui sera formellement adoptée en juin par le Conseil européen, est par ailleurs une croissance inclusive, favorisant la cohésion territoriale.

Le récent [Livre vert sur la cohésion territoriale](#) (2008) a en outre ouvert un débat sur l'opportunité de mettre en place des mesures politiques spécifiques visant les régions ayant des caractéristiques géographiques particulières, dont les régions de montagne font partie.

Il n'existe pas de politique européenne de la montagne. Toutefois, de multiples politi-



Source: © 2010 IHS Jane's (Global) Limited. All rights reserved.

ques de l'UE ont un impact sur les zones de montagne.

Le débat sur la manière dont l'UE doit intervenir en montagne a été particulièrement nourri par le Parlement européen (PE) au cours de la dernière décennie.

Ces questions sont au cœur des réflexions sur l'avenir de la politique agricole commune (PAC) et de la politique de cohésion après 2013.

La montagne dans l'UE

De la difficulté d'une définition

La notion de « montagne » n'est pas aussi simple à définir qu'il n'y paraît. La montagne est autant une réalité physique qu'une notion relative et culturelle ; plus un État membre (EM) est montagneux, plus sa conception de ce qu'est une « montagne » aura tendance à être restrictive.

Ainsi, il n'existe pas à l'heure actuelle de définition unique au niveau de l'UE du concept de montagne.

La PAC fournit tout de même des critères généraux pour les définir dans le [Règlement 1257/99 sur le développement rural](#)¹. Ces critères sont liés aux conditions influençant l'agriculture (e.g. climat, latitude). Chaque EM s'appuie sur ces critères européens pour délimiter ses zones de montagne.

En 2004, une [étude](#) (*étude Nordregio*) réalisée pour la Commission européenne a établi une délimitation des zones de montagne de l'UE à l'échelle des municipalités (voir carte en annexe).

Par ailleurs, dans le [Livre vert sur la cohésion territoriale](#), une région est considérée comme montagneuse si au moins 50% de ses habitants vivent dans des zones « montagneuses » selon la délimitation de l'étude Nordregio².

Un récent [document de travail de la Commission](#) (2009) utilise aussi ce critère de population.

Par ailleurs, l'approche par « massif » considère une région plus étendue,

relativement homogène, agrégeant non seulement des territoires de montagne, mais aussi des vallées et piémonts.

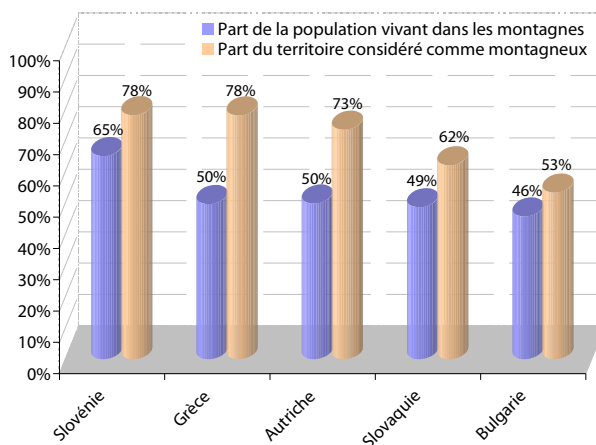
Portrait des montagnes

21 EM comptent des régions montagneuses, au sens de l'étude Nordregio (tous sauf le Danemark, Malte, les Pays Baltes et les Pays-Bas).

Selon l'étude Nordregio, au sein de l'UE, les régions de montagne s'étendent sur 1 564 000 km² et comptent 85 300 000 habitants (17,8 % de la population).

Cette proportion du territoire est seulement de 8 % selon les critères appliqués par le [document de travail de la Commission](#) de 2009.

Figure 1 – Place de la montagne dans quelques États membres.



Source : [Nordregio](#) (2004).

Par ailleurs, 26 600 000 hectares correspondent à la définition agricole des zones de montagne (soit 15 % de la surface agricole utile³ de l'UE et 18 % des exploitations agricoles).

L'Espagne, l'Italie, la France et la Roumanie représentent 69% de cette surface.

La topographie des zones de montagne, ainsi que leurs conditions climatiques sont considérées comme des handicaps naturels permanents. Par exemple, le coût de construction et d'entretien des infrastructures y est plus élevé que dans les régions de plaine.

En outre, les contraintes peuvent se cumuler: par exemple, 11% des montagnes sont situées sur des îles.

Si la population d'une zone de montagne descend sous un certain seuil, un « cercle vicieux démographique » peut s'installer, conduisant à un phénomène de dépopulation. Des populations trop réduites peuvent remettre en question l'accès aux services d'intérêt général, le maintien d'un marché du travail ou la qualité des infrastructures.

Les montagnes sont aussi des lieux importants de diversité biologique; elles hébergent des écosystèmes riches mais fragiles, particulièrement sensibles au changement climatique (e.g. fonte des glaciers). Ainsi, dans l'UE, 43% des zones Natura 2000⁴ sont situées dans des massifs montagneux.

Les montagnes sont également des sources d'eau et d'énergies renouvelables (e.g. hydroélectrique, solaire). En outre, elles abritent une diversité culturelle importante.

Elles représentent par ailleurs des destinations touristiques appréciées.

Figure 2 - Quelques caractéristiques des montagnes.

	<i>Régions de montagne</i>	<i>Régions urbaines</i>
Part de la population vivant à plus de 30 minutes d'un hôpital	21 %	2,6 %
Part de la population vivant à plus de 60 minutes d'une université	9,9 %	0,8 %
Index de proximité à des aires naturelles (UE=100)	176	84
Indice d'émission de particules de pollution (2,5 µm) par km ² (UE=100)	42	578

Source: [Annexes du Livre vert sur la cohésion territoriale, 2008.](#)

Une grande diversité de situations

De nombreuses études soulignent la grande diversité, à tous les niveaux, des régions de montagne, par exemple en termes de relief ou bien de structure de leur économie (e.g. importance du secteur tertiaire).

Ainsi, les handicaps naturels, économiques et sociaux existent, mais ne se retrouvent pas partout, ni avec la même intensité.

Les politiques de l'UE et la montagne

Il n'existe pas de politique européenne prévoyant des mesures s'appliquant uniquement aux zones de montagne dans leur ensemble, et s'inscrivant dans une stratégie globale visant ces zones.

En revanche, certaines politiques européennes (e.g. politiques sectorielles) ont un impact sur ces zones. Elles peuvent les viser directement ou bien y avoir un impact indirect. Ces politiques ne sont pas coordonnées au niveau européen.

La politique agricole commune

La PAC fut la première politique à viser spécifiquement, dès 1975, les régions de montagne. Actuellement, les mesures liées au développement rural représentent le principal soutien à l'agriculture dans les zones de montagne⁵.

Une marge de manœuvre importante est laissée aux EM dans la définition de leurs zones de montagne et dans le choix des actions mises en œuvre.

Au niveau de l'UE, 60 Programmes de développement rural 2007-2013 mettent en œuvre des mesures visant spécifiquement les montagnes. Les mesures d'octroi d'aides relatives aux handicaps naturels sont les plus utilisées. Selon les dernières données disponibles, le montant moyen de cette aide dans l'UE est de 2 455 €/UTA (Unité de travail annuel⁶). Les critères d'éligibilité et le montant des paiements varient considérablement selon les EM.

D'autres mesures visent à favoriser l'installation de jeunes agriculteurs ou bien la diversification vers des activités non agricoles.

Des paiements agri-environnementaux sont également accordés, par exemple pour la préservation d'espèces animales locales.

En outre, des centaines de stratégies locales de développement ont été mises en place



dans le cadre de l'[approche Leader](#) dans les zones de montagne.

Par ailleurs, la Commission [examine actuellement](#) la possibilité d'introduire une mention réservée facultative pour les « produits de l'agriculture de montagne ».

La politique de cohésion

Les EM peuvent utiliser la politique de cohésion pour mettre en place des actions visant les zones de montagne.

Ainsi, les [Orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion](#) invitent les EM à examiner le cas des régions montagneuses dans les programmes opérationnels (PO). Selon ces Orientations, la dimension territoriale de la politique de cohésion lui permet de s'adapter aux besoins spécifiques des territoires, notamment à ceux des montagnes.

Le [Règlement portant dispositions générales sur les fonds structurels](#) précise quant à lui que ces fonds peuvent soutenir les zones de montagne. Par exemple, le taux de co-financement peut y être augmenté.

Tout ou partie d'un PO peut être consacré aux besoins spécifiques de certains territoires. Par exemple, une démarche de développement intégré ciblée sur une zone de montagne peut être appliquée dans ce cadre. C'est ce que fait le [PO « Tyrol »](#) en Autriche, co-financé par le Fonds européen de développement régional (FEDER).

L'objectif « Coopération territoriale européenne » de la politique de cohésion permet par ailleurs de mettre en œuvre des PO à l'échelle transfrontalière. Les montagnes étant souvent situées dans des zones frontalières, cette solution s'applique particulièrement à leur cas. Ainsi, le [PO « Espace Alpin »](#), co-financé par le FEDER, implique notamment l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Autriche et la Slovaquie.

La politique de cohésion permet de financer des projets dans de nombreux domaines.

Par exemple, dans celui de l'accès à l'Internet à haut débit. Internet joue un rôle important pour l'attractivité des zones de

montagne. Par exemple, il offre des perspectives de développement aux entreprises et fournit aux habitants des opportunités de formation à distance. Le [PO « Abruzzes »](#) (Italie) vise à réduire la fracture numérique dans une région montagneuse, en visant particulièrement l'accès à Internet des entreprises.

Le projet PADIMA (Project Against Depopulation In Mountain Areas), co-financé sous l'objectif « Coopération territoriale européenne », implique quant à lui des partenaires de plusieurs EM autour d'échanges d'expériences et de transferts de bonnes pratiques, visant à limiter le phénomène de dépopulation (e.g. par la diversification de l'économie locale).

Autres politiques

D'autres politiques ont un impact sur les zones de montagne. Par exemple, la politique des transports (e.g. projets ferroviaires transfrontaliers traversant des montagnes), de l'environnement (e.g. gestion des déchets) ou bien de la concurrence (e.g. règles sur les aides d'État).

Impact du Traité de Lisbonne

Avec le Traité de Lisbonne, la cohésion territoriale est devenue un objectif politique général de l'UE (Article 3 TUE). Toutefois, le Traité ne définit pas cette notion. Il ne précise pas non plus ses implications pour la mise en œuvre des politiques de l'UE.

L'inscription de la cohésion territoriale dans le Traité pourrait notamment favoriser la coordination de toutes les politiques ayant un impact sur les zones de montagne. Cela impliquerait un mode de gestion plus intégré des politiques européennes. Les interventions aux niveaux intra-régional ou supranational pourraient aussi être favorisées.

Impact d'Europe 2020

Europe 2020 vise à favoriser une croissance durable, fondée sur la connaissance, et favorisant la cohésion sociale et territoriale. Par exemple, elle prévoit de développer l'accès à Internet dans l'UE, y compris dans les zones rurales. Il est prévu que chaque EM

adapte les objectifs de cette stratégie à sa situation nationale.

Toutefois, la façon dont cette adaptation sera réalisée n'est encore pas précisée. Pour cette raison, [une étude récente](#) soutient que les zones de montagne devraient identifier leur contribution aux priorités d'Europe 2020. Elles devraient aussi développer une argumentation justifiant l'adaptation de ses objectifs à leurs spécificités.

Positions des organes et institutions de l'UE

Organes de l'UE

Le Comité économique et social européen (CESE) et le Comité des régions (CdR) se sont prononcés de façon répétée pour la mise en place d'une politique européenne intégrée de la montagne, respectant le principe de subsidiarité⁷. En particulier, [un avis de 2008](#) du CdR demande la préparation d'un Livre vert sur l'avenir des politiques européennes pour les montagnes, sur lequel se fonderait une nouvelle politique européenne en faveur des massifs de montagne.

Commission européenne

Dans le [Livre vert sur la cohésion territoriale](#), la Commission souligne que les pouvoirs publics peuvent aider les territoires à exploiter au mieux leurs atouts. Des réponses intégrées, dépassant les approches sectorielles, sont nécessaires pour répondre efficacement aux difficultés rencontrées dans les territoires.

[Pour la Commission](#), les spécificités des zones de montagne peuvent être prises en compte par la politique de cohésion 2007-2013.

En janvier 2010, lors de [son audition](#) au PE, M. Hahn, nouveau Commissaire en charge de la politique régionale, a précisé qu'il ne prévoyait pas de mettre en place un programme spécial pour les montagnes. Selon lui, la flexibilité de la politique de cohésion permet déjà d'intervenir de façon flexible et adaptée à leurs besoins.

Conseil de l'UE

Selon un [rapport de la Présidence du Conseil](#) (2008), les délégations des EM reconnaissent que « la géographie compte »; les zones de montagne subissent des contraintes, mais des opportunités spécifiques se présentent aussi à elles.

Toutefois, pour plusieurs délégations, les spécificités géographiques ne justifient pas en elles-mêmes l'allocation de fonds structurels additionnels. Selon eux, il s'agit d'utiliser les flexibilités offertes par la politique de cohésion pour mettre en œuvre des stratégies de développement spécifiques à ces territoires.

Il s'agit donc plutôt « d'utiliser pleinement les possibilités ainsi offertes », ce qui n'est pas encore toujours le cas.

Parlement européen⁸

Le PE a exprimé à de nombreuses reprises son soutien à la mise en place d'une action de l'UE en faveur des montagnes, que ce soit sous la forme d'un « plan d'action communautaire »⁹ (1998), d'une « stratégie globale de l'UE pour leur développement durable » (2001) ou bien d'une « stratégie européenne intégrée » (2008). Cette dernière stratégie devrait aussi favoriser le développement durable des régions limitrophes. Des programmes d'action nationaux seraient établis à partir de cette stratégie.

Le PE a aussi demandé à deux reprises à la Commission de présenter une définition précise des régions de montagne (2001 et 2009), pour faciliter l'élaboration d'actions en leur faveur.

En 2003, le PE avait exprimé son souhait que les spécificités des zones de montagne soient reconnues dans le cadre de la politique de cohésion et que le Traité constitutionnel aborde leur situation.

En 2009, le PE a estimé que le Livre vert sur la cohésion territoriale prenait en compte les défis auxquels les régions montagneuses sont confrontées.



Selon lui, les mesures liées à la cohésion territoriale devraient permettre aux régions souffrant de handicaps géographiques de les compenser et de valoriser leurs atouts. L'UE dans son ensemble en bénéficierait.

Le PE regrette cependant que ce Livre vert ne propose pas de solutions pour favoriser la coordination des politiques communautaires ayant un impact territorial. Le PE a donc proposé à la Commission de publier un Livre blanc sur la cohésion territoriale, proposant des mesures concrètes en ce sens.

Concernant l'agriculture, [selon le PE](#) la multifonctionnalité de l'agriculture de montagne devrait être prise en compte dans la future PAC (e.g. indemnisation de ses prestations écologiques).

Le PE souhaite aussi que les produits de qualité issus de l'agriculture de montagne soient protégés et promus.

Positions des principaux groupes d'intérêts

L'[Association européenne des élus de montagne](#) (AEM), représentant notamment environ 12 000 communes dans 11 pays, [propose](#) de mettre en place une approche européenne par massif.

L'AEM suggère de mettre en place une gouvernance à plusieurs niveaux, impliquant tous les acteurs concernés. Ceux-ci adapteraient les stratégies européennes aux contextes macro-régionaux ou piloteraient leur mise en œuvre en fonction d'objectifs européens définis par le Conseil et le PE.

Pour [Euromontana](#), association européenne pour les zones de montagne regroupant 72 membres dans 17 pays, il faut notamment [reconnaître les zones de montagne](#) comme des zones de développement distinctes, malgré leur diversité. En outre, la société devrait rémunérer les externalités positives générées par les communautés montagnardes.

Euromontana a également proposé [15 actions](#) pour renforcer la cohésion territoriale. Parmi elles figure l'adoption d'une politique dédiée aux régions ayant des caractéristiques géographiques spécifiques.

Principales références

[Livre vert sur la cohésion territoriale](#), COM(2008)616 final, et ses [annexes](#).

[Zones de montagne en Europe](#) / Nordregio, 2004.

[New Insights into Mountain Farming in the EU](#), Commission Staff Working Document, SEC(2009)1724 final, et ses [annexes](#).

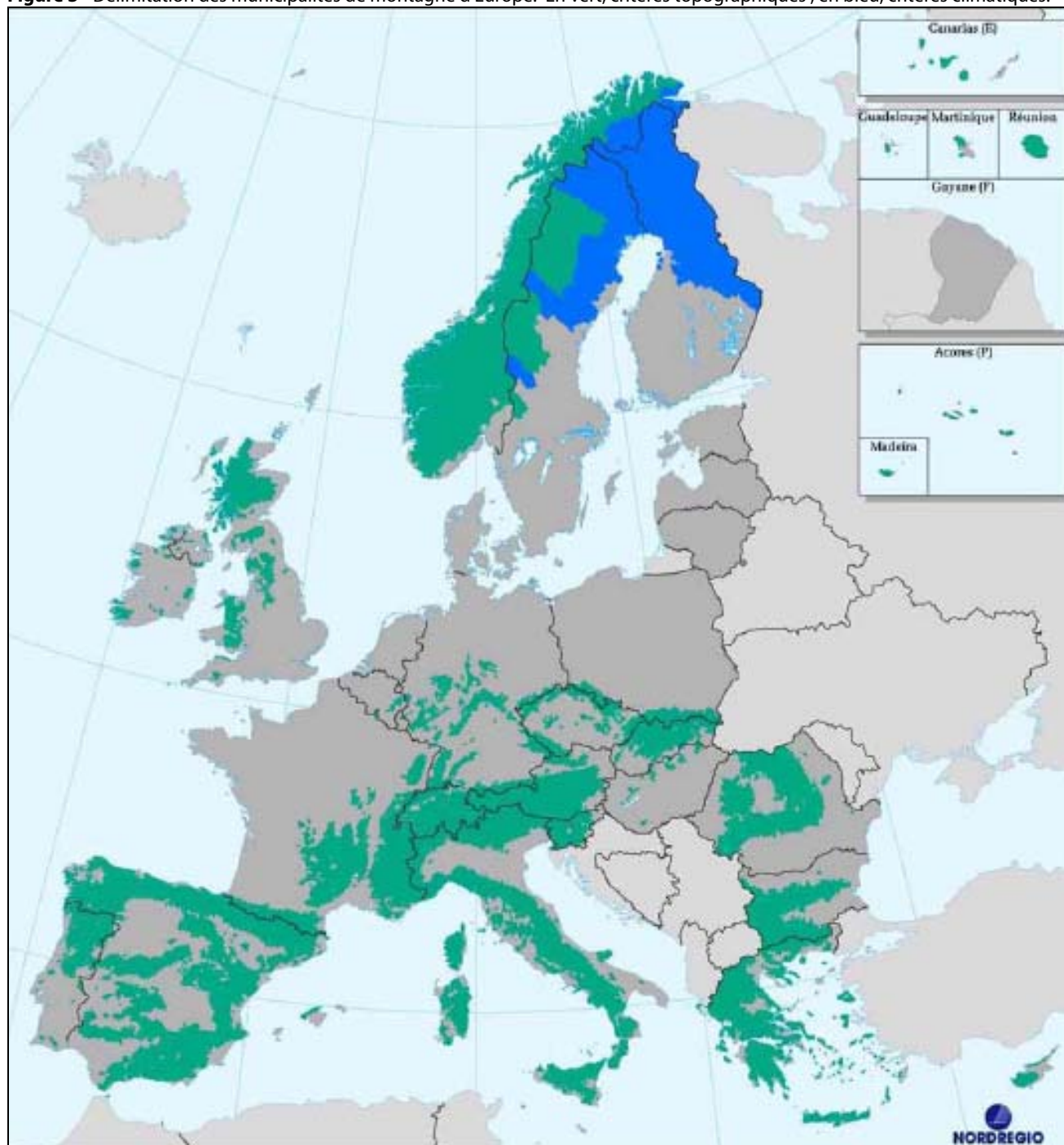
[Territorial Diversity Targeted Analysis 2013/2/8](#) / ESPON, 2010.

[Territories with Specific Geographical Features](#), P. Montfort, DG REGIO Working Paper n°02/2009.

Clause de non-responsabilité et droits d'auteur

Ce briefing est une synthèse de l'information publiée sur ce sujet et ne reflète pas nécessairement l'opinion de l'auteur, ni celle du Parlement européen. Ce document est exclusivement destiné aux Députés du Parlement européen et à leur équipe, dans le cadre de leur travail parlementaire. Copyright © Parlement européen, 2010. Tous droits réservés.

Annexe

Figure 3 - Délimitation des municipalités de montagne d'Europe. En vert, critères topographiques ; en bleu, critères climatiques.

Source : [Nordregio](#), 2004

Notes

- ¹ Article 18: 1. Les zones de montagne sont celles qui sont caractérisées par une limitation considérable des possibilités d'utilisation des terres et un accroissement sensible des coûts des travaux en raison de: soit l'existence de conditions climatiques très difficiles en raison de l'altitude, se traduisant par une période de végétation sensiblement raccourcie, soit la présence, à une altitude moindre, de fortes pentes dans la majeure partie du territoire, telles que la mécanisation ne soit pas possible ou bien nécessite l'utilisation d'un matériel particulier très onéreux, soit la combinaison de ces deux facteurs lorsque l'importance du handicap résultant de chacun d'eux pris séparément est moins accentuée, à condition que de cette combinaison résulte un handicap équivalent. 2. Les zones situées au nord du soixante-deuxième parallèle et certaines zones adjacentes sont assimilées aux zones de montagne.
- ² Les régions montagneuses sont des régions de niveau NUTS 3 dont au moins 50% de la population vit dans des régions montagneuses au sens topographique, telles qu'identifiées dans l'[étude effectuée pour la Commission en 2004](#) (classification fondée sur l'altitude, le contraste de températures, etc).
- ³ La Surface agricole utilisée correspond aux terres labourables, aux superficies toujours couvertes d'herbe, aux cultures permanentes (vignes, vergers...), aux jardins familiaux et aux cultures sous serres.
- ⁴ Le réseau Natura 2000 est un réseau de 25 000 sites écologiques. Il est constitué de zones spéciales de conservation désignées par les États membres au titre de la Directive Habitats ([92/43/CEE](#)). En outre, il inclut les zones de protection spéciale instaurées en vertu de la directive Oiseaux ([2009/147/CE](#)).
- ⁵ Dans le cadre du « premier pilier » (concernant l'aide accordée aux revenus des agriculteurs), les exploitations agricoles situées en zone de montagne peuvent bénéficier de paiements directs, au même titre que les autres bénéficiaires. Les États membres peuvent utiliser jusqu'à 10% de leur plafond national pour accroître les paiements directs versés aux agriculteurs, pour compenser des désavantages spécifiques, en particulier dans des secteurs pertinents pour la montagne, comme le secteur laitier.
- ⁶ Une UTA correspond à la prestation d'une personne qui exerce des activités agricoles à temps plein pendant une année entière.
- ⁷ CESE: Avis d'initiative pour une politique des zones de montagne, JO UE 88/C175/16, 1988. Avis sur l'Arc alpin : une occasion de développement et d'intégration, 1996. [Avis sur l'avenir des territoires de montagne dans l'Union européenne](#), ECO/090, 2002. CdR : Rapport [L'action communautaire en faveur des zones de montagne](#), 2003. Avis d'initiative [Pour un livre vert: vers une politique de la montagne de l'Union Européenne: une vision européenne des massifs montagneux](#), 2008.
- ⁸ L'« [intergroupe 174](#) » consacré aux territoires spécifiques, dont les régions de montagne font partie, a été lancé en février 2010. Son objectif est de contribuer à la prise en compte des enjeux liés à ces territoires dans les politiques de l'UE.
- ⁹ Une [étude](#) de 1998 réalisée pour la Direction Générale des Études du PE avait servi de base à la préparation de cette résolution. Elle présentait notamment les raisons d'être d'une approche intégrée à l'échelle de l'UE à l'égard des montagnes: l'existence de problèmes de dimension européenne (matrimoine commun, flux migratoires, transports, etc.), la nécessité d'améliorer la cohérence des actions de l'UE via ses politiques sectorielles ayant une influence sur la montagne, etc.