

EUROMOUNTAINS.NET

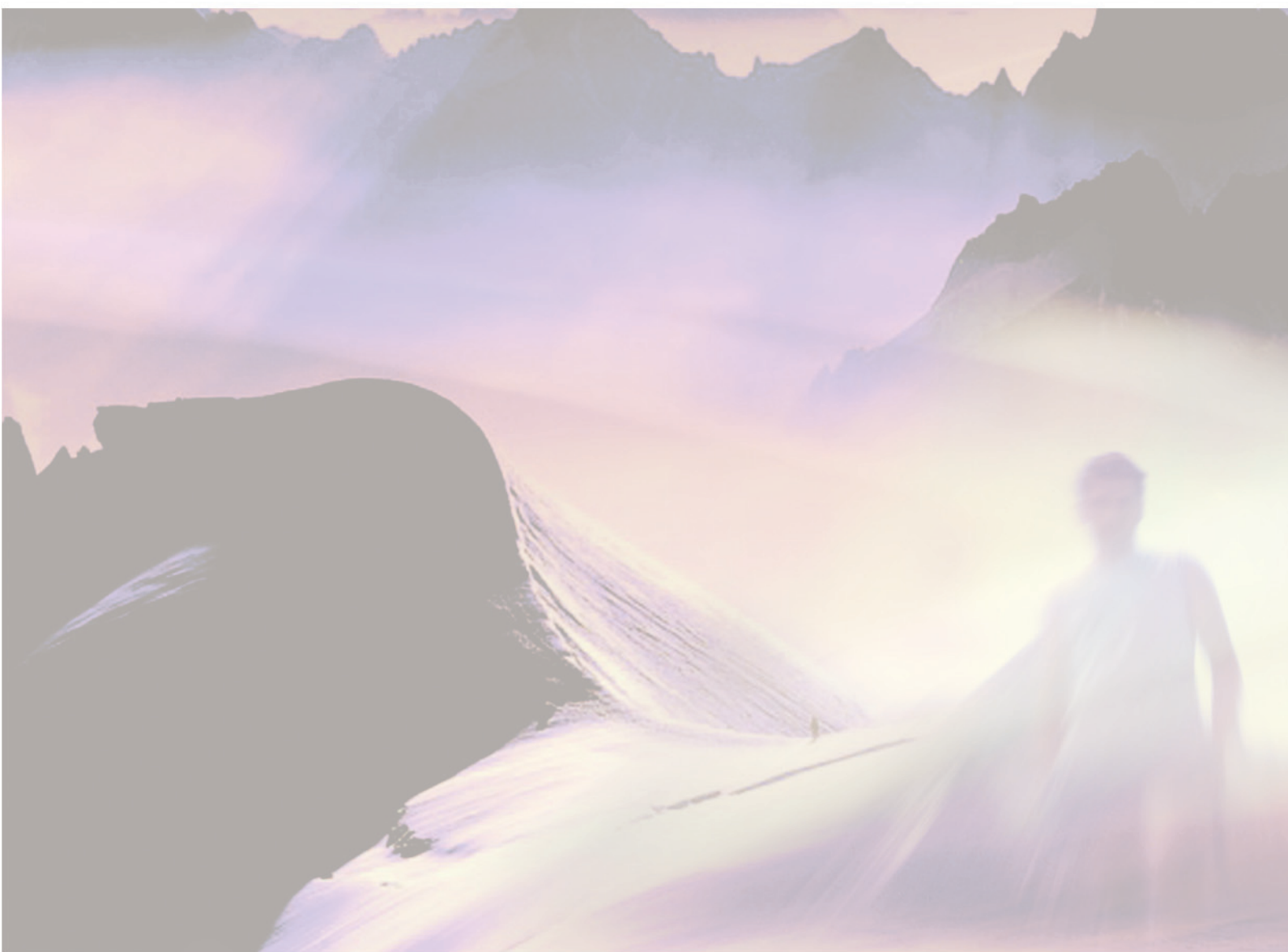
RAPPORT FINAL



**La mise en réseau de régions de montagne européennes
pour la promotion d'un développement territorial durable**

EUROMOUNTAINS.NET

RAPPORT FINAL



**La mise en réseau de régions de montagne européennes
pour la promotion d'un développement territorial durable**

Table des matières

Introduction	5
Synthèse du Thème 1: L'aménagement durable du territoire et l'amélioration des services en montagne	7
Synthèse du Thème 2: Le rôle des collectivités territoriales dans le développement et la promotion des ressources et des produits de montagne de qualité	15
Synthèse du Thème 3: La défense et la gestion de l'espace rural fragile, des paysages et des ressources naturelles en zone de montagne	23
Synthèse générale	29
Reconnaissance des valeurs de l'échange	38
Recommandations	39
Idées de nouveaux projets/initiatives	43
Annexe 1: Projets des partenaires au sein de chaque thème	45
Annexe 2: Calendrier du projet	47

Ce rapport provisoire a été préparé par Martin Price (Centre for Mountain Studies, Perth College, UHI Millennium Institute, Écosse) sur base des rapports des projets et des contributions des responsables de chaque thème (Elena di Bella, Province de Turin, Italie : Thème 1 et le partenaire principal du projet ; Emmanuel Mingasson, SUACI, France : Thème 2 ; Dave Roberts, Highland Council, Écosse : Thème 3) et Cécile Levret et Kristiina Urpalainen de Euromontana. Il a été finalisé après la présentation des commentaires des partenaires et des conclusions des ateliers de la conférence finale Euromountains.net organisée à Turin, le 8 et 9 mars 2007

Euromountains.net met en exergue les principaux défis des zones de montagne européennes

Nous vivons à une époque où les zones de montagne européennes doivent faire face à d'énormes défis. Les preuves des conséquences économiques et environnementales du changement climatique sur la montagne ne cessent de s'accumuler. Nous assistons à une polarisation accrue de l'activité économique, accentuée par un intérêt politique général davantage centré sur les opportunités plutôt que sur les besoins et où les zones urbaines sont souvent considérées comme des vecteurs du développement rural alors que cela n'est souvent pas possible. La réglementation européenne en matière d'étiquetage, de sécurité alimentaire et de transhumance est souvent insensible aux besoins et traditions de la montagne. Les zones de montagne requièrent un développement intégré plutôt qu'un conflit artificiel entre environnement et développement économique. L'analyse statistique des conditions économiques, sociales ou environnementales de la montagne ne sera adéquate ou pertinente que lorsque la collecte de données sera affinée pour s'adapter réellement aux zones de montagne.

Toutefois, les zones de montagne ne devraient pas et ne doivent pas être considérées comme un fardeau pour les régions plus prospères : elles présentent d'énormes opportunités en termes de réputation, de qualité et de pureté de leurs produits et en termes de potentiel d'innovation dans leur développement et dans les services fournis à leurs populations. Grâce à une activité concertée de la population des zones de montagne et à la force de leur argumentation, il existe aujourd'hui des dispositions spéciales pour les zones de montagne dans les politiques européennes, par exemple dans la réglementation de l'aide publique et dans les Fonds structurels. Actuellement, nous tentons d'obtenir un Livre vert sur l'avenir des zones de montagne européennes. L'inévitable réforme de la politique agricole commune, quelle que soit son échéance, ne peut pas constituer qu'une menace : elle peut représenter une opportunité si les externalités des zones de montagne sont reconnues et correctement évaluées. Les montagnes peuvent également jouer un rôle géopolitique puissant en Europe puisqu'elles sont peut-être le seul facteur physique – et social et culturel – pouvant potentiellement relier le nord et le sud, le centre et la périphérie de l'Europe. Les montagnes illustrent la véritable signification de la devise de l'Union européenne : « l'unité dans la diversité ». Enfin, les montagnards figurent sans doute parmi les populations les plus fortes et les plus résistantes d'Europe.

Le projet Euromountains.net a été un exercice sans précédent car il a examiné sous un angle pratique trois grands domaines d'activité pouvant contribuer à relever les défis et saisir les opportunités mentionnés : les services, la qualité des produits et des ressources et l'aménagement du territoire. Mais nous devons nous poser les bonnes questions, faire les bons diagnostics, formuler les bonnes recommandations et convaincre le reste de l'Europe. Le projet a confirmé comment la vision d'une auto-durabilité des zones de montagne européennes prônée par Euromontana peut être réalisée :

- en assurant un niveau d'accès aux services réaliste
- en libérant les zones de montagne afin qu'elles exploitent leur avantage comparatif exceptionnel dans le domaine des produits locaux
- en reconnaissant la valeur des externalités positives

Nous, les zones de montagne, avons l'énorme responsabilité d'assurer la survie de nos communautés montagnardes si particulières, pour les prochaines générations. Avec nos produits de niveau international, cela devrait s'avérer être un objectif réalisable.

Frank Gaskell
Président d'Euromontana

La province de Turin

La montagne concerne chacun d'entre nous, car les êtres humains y puisent des ressources vitales telles que l'eau ainsi qu'une incroyable richesse naturelle. La montagne constitue une ressource culturelle et sociale, riche en beauté naturelle, qui se doit d'être sauvegardée et incluse dans des politiques publiques de développement et non marginalisée dans des projets spécifiques déconnectés de l'ensemble formé avec les villes et métropoles. La montagne n'est pas une «réserve indienne».

La province de Turin, qui a été en mesure de créer un effet de synergie entre la montagne et la ville en organisant les Jeux olympiques d'hiver de 2006, n'a cessé, depuis cette extraordinaire entreprise, de tenter d'appliquer les leçons de ses propres expériences avec les partenaires européens y compris au sein du projet « Euromountains.net », un projet ambitieux d'une durée de 3 ans impliquant 13 partenaires de 6 pays européens.

Notre expérience est celle d'une entité intermédiaire ayant une fonction stratégique entre la région et les municipalités, celle d'assurer un équilibre et un lien entre les ressources du territoire et les réseaux de relations qui y sont créés, ainsi qu'entre les réseaux locaux et les réseaux supra-locaux ou mondiaux.

Cette tâche d'harmonisation, de « traduction » et de « médiation » entre les entités locales et supra-locales, est la contribution fondamentale qu'une entité intermédiaire telle que la province est capable d'apporter au développement harmonieux de son territoire composé par la ville, les plaines, les collines et les montagnes.

Au sein du territoire, les montagnes doivent jouer, et jouent déjà, un rôle de plus en plus stratégique au vu des objectifs environnementaux que l'Humanité est aujourd'hui appelée à réaliser et dont l'urgence se fait de plus en plus sentir.

La province de Turin, qui a pris il y a quelques semaines la relève de la présidence de Arc Latin, une vaste association européenne regroupant plus de 50 provinces italiennes et départements français et 16 « diputaciones » espagnoles, a aujourd'hui l'opportunité, et ce à l'échelon européen, d'améliorer les compétences des entités locales grâce à une longue expérience dans la conception de projets de développement intégré fondés sur une approche « ascendante ».

La présidence offre également l'occasion de mettre en pratique l'expérience d'un « réseau de la diversité », tel que l'association Arc Latin, dans le cadre des politiques européennes de développement régional.

Parce que l'Europe – la véritable Europe, l'Europe des citoyens, des villes et des territoires ruraux – n'est rien de plus qu'un réseau capillaire et articulé de diversités historiques, culturelles, sociales et géographiques ...

Il ne s'agit pas de niveler cet extraordinaire héritage de la diversité européenne mais plutôt de le relier, grâce à la création d'un réseau de plus en plus intégrateur, capable d'offrir à nos enfants – à long terme et après mûre réflexion – un avenir heureux, celui du développement durable.

Sergio Bisacca

Assesseur au développement des montagnes
et vice-président de la Province de Turin

Introduction

Les conditions géographiques difficiles et la fragilité de l'environnement posent des défis particuliers aux zones de montagne d'Europe, entraînant également des coûts élevés et des difficultés supplémentaires en termes d'aménagement du territoire. Toutefois, les habitants de ces régions ont mis en avant diverses solutions pour compenser ces handicaps et pour adapter leurs efforts de développement au contexte géophysique, grâce à des stratégies innovantes transformant les problèmes en opportunités.

Le projet Euromontains.net a pour objet « la mise en réseau de régions de montagne européennes pour la promotion d'un développement territorial durable ». Ce projet d'une durée de trois ans (2004-2007) a été en partie financé par le programme de coopération transfrontalière INTERREG III C Sud de l'Union européenne (UE) ; le reste du projet a été pris en charge par les 13 partenaires du projet issus de régions de montagne européennes. Neuf partenaires sont États membres de l'UE :

- France : Conseil régional de Rhône Alpes ;
 - Italie : Provincia di Torino, Provincia autonoma di Trento, Regione autonoma Valle d'Aosta, IREALP (Lombardie) ;
 - Portugal : Associação de Desenvolvimento da Região do Alto Tâmega;
 - Espagne : Diputacion provincial de Cordoba, Diputacion provincial de Palencia;
 - Royaume-Uni : The Highland Council;
- et quatre viennent de Norvège : Buskerud, Hedmark, Oppland, Sogn og Fjordane, Telemark fylkeskommune. Le projet est coordonné par Euromontana, l'Association européenne pour la coopération et le développement des territoires de montagne.

Le projet Euromontains.net vise à identifier et collecter des solutions novatrices aux défis de développement en zone de montagne, ainsi que des facteurs de réussite transférables. L'identification de nouvelles stratégies viendra ainsi alimenter la gamme d'outils à disposition des collectivités territoriales qui oeuvrent pour le développement durable des zones de montagne et qui ont pour objectif supplémentaire de les aider à endiguer le dépeuplement des régions de montagne.

Le projet Euromontains.net s'est axé sur trois thèmes spécifiques :

- 1) L'amélioration des services publics et privés en zone de montagne (infrastructure, culture et loisirs, services sanitaires et sociaux, etc) ;
- 2) Développement et promotion des ressources et des produits de montagne de qualité ;
- 3) La défense et la gestion de l'espace rural fragile, des paysages et des ressources naturelles en zone de montagne.

Cinq types d'activités ont été mis en œuvre :

- 1) Pour chaque thème, en se basant sur un guide d'étude commun, un groupe de partenaires a réalisé des études locales pour réunir des exemples de projets et identifier les caractéristiques transférables de leur succès et les possibilités d'amélioration ;

- 2) L'échange et la diffusion des résultats ont été assurés par des voyages d'étude entre les partenaires, l'élaboration de rapports de synthèse par zone et par thème, et par des séminaires thématiques impliquant tous les partenaires ;
- 3) Des stratégies et propositions communes ont été développées à partir des résultats des séminaires et de la conférence finale ;
- 4) Le projet de site Internet (www.euromountains.net) a favorisé les échanges entre les partenaires et facilité la diffusion des résultats à un public plus large ;
- 5) La coopération entre les partenaires a été renforcée par des échanges de personnel, des réunions en sous-groupes pour préparer les opérations communes et des actions d'information et de diffusion ciblées.

Ce rapport final présente les synthèses des trois thèmes, une synthèse générale, des recommandations et des idées de nouveaux projets ou initiatives. Vous trouverez plus de détails concernant les activités du projet et des publications sur le site Web du projet.

Synthèse du Thème 1 :

L'aménagement durable du territoire et l'amélioration des services en montagne

Les objectifs du Thème 1 étaient d'identifier :

- les indicateurs qui représentent le meilleur des services d'intérêt économique général dans les zones de montagne,
- le niveau minimum optimal de ces services,
- les bonnes pratiques et les modèles novateurs transférables,
- les nouveaux services possibles.

Objectifs

Lorsqu'il s'agit des services, il n'y a pas de sens de séparer totalement les zones topographiquement montagneuses des zones adjacentes. Par conséquent, le Thème 1 a adopté en tant qu'unité d'observation des zones intégrées ayant des frontières identifiables : des **systèmes locaux territoriaux (SLOT: *sistemi locali territoriali*)**, réunissant un réseau d'acteurs concernés qui élaborent et mettent en œuvre ensemble des projets communs promouvant des éléments spécifiques de l'environnement territorial. Ils ont généralement une taille moyenne (cf. niveau européen NUTS 3 ou inférieur), les montagnes faisant office de zones centrales ou clés ayant une histoire, une identité et/ou une relation culturelle et sociale avec l'environnement bien distinctes.

Définitions essentielles

Le concept de qualité ne renvoie pas à une définition « objective » et absolue. Les méthodologies utilisées pour évaluer la qualité peuvent donc être qualitatives ou quantitatives. Pour assurer la transition de cette approche conceptuelle vers une démarche plus pratique, il est nécessaire de formuler des critères sous forme d'indicateurs. Ces derniers ne se présentent pas sous la forme de chiffres ou de mesures : il s'agit davantage de la transposition de critères en descriptions plus précises. Ces indicateurs ont à leur tour été exprimés et caractérisés pour devenir des descripteurs qui ont été localement définis et qui doivent satisfaire aux exigences de qualité et de développement au niveau local.

Pour ce thème, le concept de **durabilité** coïncide avec le système de macro-indicateurs (voir ci-dessous) définissant la qualité des systèmes et inclut par conséquent aussi bien des dimensions temporelles qu'un concept organisationnel/sociologique de la durabilité pour ce qui est des aspects de territorialité, d'intégration, d'accessibilité, etc.

Le service public est une notion imprécise pouvant faire référence à un service mis à la disposition de l'ensemble de la population ou remplissant une mission d'intérêt général et/ou au statut qui régit l'organisme qui en assure la fourniture. L'Union européenne utilise pour sa part le concept de « service d'intérêt économique général » et de « service universel ». Le Thème 1 n'a considéré que des **filières de services**, pas des services individuels, car tout service ne peut fonctionner et/ou être analysé ou décrit de manière éloquente que dans le cadre d'une filière.

**Régions
et zones d'étude**

Le Thème 1 impliquait tous les partenaires du projet. Les services dans les quatre partenaires norvégiens participants ont été évalués conjointement. Chaque partenaire a choisi une ou plusieurs zones d'étude (par exemple deux dans la région Rhône-Alpes : Albertville [A], Roannais [B]) pour y analyser les services existants et leur qualité, sélectionnés en fonction des critères suivants :

- dimension géographique : généralement entre le niveau NUTS 4 et NUTS 3, qui sont principalement définis en fonction d'un critère démographique. Toutefois, le Val d'Aoste (Italie) et les zones norvégiennes ont des populations moins importantes ;
- soit 1) présence de caractéristiques géographiques, sociales et économiques communes et de problèmes similaires (constat d'homogénéité territoriale), en particulier pour le Val d'Aoste et Alto Tamega, ou 2) présence de problématiques différentes (hétérogénéité territoriale), pour les « territoire-projets » du partenaire français ayant élaboré une politique territoriale autonome et originale ;
- la zone est dimensionnée en fonction du territoire de compétence du service étudié ;
- existence de politiques de la montagne.

Un aperçu complet des caractéristiques des zones d'étude figure dans les annexes au rapport final du Thème 1. Nous pouvons y constater les variantes suivantes :

- superficie : superficie moyenne de 4 500 km², allant de 29 000 km² (Norvège) à 412 km² (Val d'Aoste) ;
- population : population moyenne de 150 000 habitants, allant de 1 534, soit une densité de 3,7 habitants/km² (Val d'Aoste), à 490 000, soit 79 habitants/km² (Trente). Les densités de population sont encore plus faibles en Norvège et dans les Highlands (Écosse) : 2,3 et 4,3 habitants/km², respectivement.
- tendances démographiques : net déclin de la population (en particulier le Val d'Aoste, la Norvège, les Highlands) et faible croissance démographique.
- Activités productives : les activités agricoles prédominent. Certains territoires étudiés (par ex. Rhône-Alpes, Pinerolese [Turin]) ont connu une industrialisation rapide, suivie d'un déclin marqué et rapide. Le secteur tertiaire semble redynamiser des régions telles que Pinerolese, Trente et une partie de la région Rhône-Alpes.

**Méthodologie
générale**

L'étude a été conçue comme un projet à la fois pratique et théorique, une véritable expérience d'apprentissage pour les partenaires impliqués, dont les principales étapes sont :

- accord sur des définitions communes (voir ci-dessus), sélection des zones d'étude et des services à étudier ;
- première description des filières de services à étudier dans les zones sélectionnées, débat sur la signification à donner aux indicateurs et leur construction, choix de macro-indicateurs communs ;
- première définition des référentiels d'indicateurs devant servir à la description des services et de leur mise en œuvre dans les zones d'étude et échange d'expériences avec les partenaires territoriaux pour identifier les indicateurs et les manières de vérifier leur validité ;
- comparaison des premiers résultats des études locales. Des difficultés ayant été identifiées lors de la comparaison des différentes situations, une nouvelle méthode de comparaison a été adoptée ;
- organisation et mise en œuvre pratique des voyages d'étude ;
- rédaction des rapports d'études locales, lecture/analyse comparative, rédaction du rapport comparatif ;
- collecte de bonnes pratiques, rédaction du rapport et des recommandations finaux.

Compte tenu du vaste éventail de services, trois filières de services ont été analysées : la filière des services d'infrastructure, la filière des services portant sur la culture et les loisirs ; la filière des services sanitaires et sociaux. Tous ces services revêtent une importance particulière pour les systèmes territoriaux de montagne et pour les représentants des communautés locales engagés dans la recherche. Chaque système a été décrit dans une grille normalisée en fonction : du service ; du titulaire ; de la gestion ; du niveau de gestion ; des bénéficiaires, de la situation actuelle du service ; des spécificités liées à la topographie montagneuse ; des sources de données. Par la suite, seuls trois ou quatre services ont été choisis pour chaque filière (par exemple, pour la filière sanitaire et sociale, les crèches, les

hôpitaux et les services à domicile ; pour les services culturels les bibliothèques municipales, les salles de divertissement) et seuls les indicateurs de ces services ont été identifiés. Ces services ont ensuite été analysés en fonction de la situation dans les zones d'étude, sélectionnés conformément aux critères décrits ci-dessus, en utilisant des indicateurs de qualité.

Six critères essentiels ont été identifiés qui, ensemble et de manière intégrée, définissent la qualité des services dans les montagnes :

- **territorialité** : engagement des acteurs locaux, processus participatif, développement et mise en œuvre de solutions originales, révision et réflexion, création de valeur ajoutée ;
- **intégration** : travail sur des projets différents, avec des acteurs différents, pouvoirs publics, secteurs public et privé, sur des services similaires et différents, dans des secteurs différents, sur des missions et des compétences différentes ;
- **rapport coût/efficacité** : l'optimisation des coûts par la mutualisation, par le travail en commun et le partage des services pour les renforcer ; aptitude à mobiliser des moyens financiers autour de projets ou d'actions individuelles ; bon rapport qualité/prix issu de solutions originales et adaptées ;
- **proximité/accessibilité** : maintien de la proximité des services, accessibilité des services à travers un système de transport efficace ou une organisation efficace ; organisations de services porte-à-porte, capacité d'apporter des solutions temporaires aux difficultés saisonnières ou possibilité d'accès informatique ou électronique ainsi qu'à travers l'apprentissage et l'acquisition de compétences et par le biais de modèles opérationnels et organisationnels ;
- **continuité/durabilité** : identification et mobilisation d'une source continue de financement ; activation de formats organisationnels pérennes tels qu'associations, entreprises et accords entre organismes publics et entre acteurs privés et publics – permettant à leur tour d'activer des synergies financières et économiques et de réduire les coûts ;
- **innovation** : innovations productives dans le fonctionnement et la gestion de l'activité économique, innovations organisationnelles et méthodologiques dans la fourniture/répartition des services, création de réseaux et arrangements similaires, idées originales concernant la valorisation des ressources locales, production culturelle y compris les compétences locales, innovation technologique, innovation organisationnelle et technologique dans le processus social de développement local.

**Critères
et indicateurs
développés
et utilisés**

Ces macro-indicateurs peuvent être utilisés, entre autres, pour définir la durabilité, qui a de nombreux points communs avec la qualité. L'utilisation de ces macro-indicateurs en tant que principale référence a permis la définition d'un contexte basé sur une définition générale commune, permettant ainsi la comparaison d'un matériel plutôt hétérogène produit par les partenaires. Ils ont ensuite utilisé une matrice comparant les filières de services et les macro-indicateurs pour identifier cinq ou six micro-indicateurs applicables au niveau local pour chacun des trois ou quatre services à analyser localement. Ceux-ci ont alors été spécifiés par des descripteurs plus détaillés.

Lors d'un séminaire, les partenaires ont comparé les résultats des études locales, en utilisant essentiellement comme référence quatre des six macro-indicateurs : proximité/accessibilité, innovation, territorialité et continuité/durabilité. Ils ont conclu que le niveau d'intégration dénote, d'une part, l'intégration du territoire de montagne avec son environnement non montagnard et, d'autre part, que l'intégration entre les différents services devrait être interprétée de manière transversale et en relation avec chacun des cinq autres macro-indicateurs. La même observation est valable pour le macro-indicateur du rapport coût/efficacité, surtout en ce qui concerne la notion classique de « surcoût » des services en montagne, pour lesquels trouver des informations précises et fiables s'est avéré très difficile.

Résultats

Pour ce qui a trait au processus de mise en réseau des régions de montagne d'Europe, la comparaison constitue une étape fondamentale qui remplit trois grandes fonctions :

- Elle permet d'observer la situation pour ce qu'elle est : quels sont les services actifs dans les diverses zones comparées ? Quels besoins rencontrent-ils ? Quel est le niveau de performance atteint dans leur fonctionnement ? Quels sont les points négatifs pertinents ? etc.
- Elle stimule et suggère de nouvelles pistes d'identification de solutions novatrices et améliorées pour les problèmes associés à différents contextes ;
- Elle révèle des tendances, permet une analyse d'évolutions émergentes et jette les bases préliminaires de correction de problématiques à venir.

Les tableaux 1 et 2 résument les appréciations globales relatives aux filières de services et aux macro-indicateurs en fonction d'une grille d'appréciation qualitative à trois niveaux : insatisfaisante (I), moyenne (M), satisfaisante (S).

Tableau 1 : Appréciation globale par filière de services

	Services d'infrastructure	Services culturels	Services sanitaires et sociaux
Turino	Moyenne/Insatisfaisante	Moyenne/Satisfaisante	Moyenne/Satisfaisante
Rhône-Alpes A	Moyenne/Satisfaisante	Moyenne	Moyenne
Rhône-Alpes B	Moyenne/Insatisfaisante	Moyenne	Insatisfaisante
Lombardie	Moyenne/Satisfaisante	Satisfaisante	Moyenne/Satisfaisante
Palencia	Moyenne/insatisfaisante	Satisfaisante/insatisfaisante	Moyenne
Norvège	Insatisfaisante	Satisfaisante	Insatisfaisante/satisfaisante
Trente	Satisfaisante	Satisfaisante	Satisfaisante
Val d'Aoste	Satisfaisante/Moyenne/Insatisfaisante	Moyenne/Satisfaisante	Moyenne
Appréciation globale	Moyenne/Insatisfaisante	Satisfaisante	Moyenne/Satisfaisante

Tableau 2 : Appréciation globale par macro-indicateur

	Territorialité	Intégration	Coût/efficacité	Accessibilité	Durabilité	Innovation
Turin	S	S	M/S	M/S	M/I	S
Rhône-Alpes A	M	S	/	M	M	M/S
Rhône-Alpes B	M/I	I	/	M	S	I
Lombardie	S	M/S	M/S	M	S	M/S
Palencia	M	M/S	M	I/S	S/M	S
Norvège	S/M	S	I	M	I	S
Trente	S	S	I	M	S	S
Val d'Aoste	M	I/S	M	M	S/M	I
Appréciation globale	Moyenne	Satisfaisante	Moyenne	Moyenne	Satisfaisante/Moyenne	Satisfaisante

Dans la filière des services d'infrastructure, deux groupes de services apparaissent dans toutes les études locales : transports et mobilité. Par contre, il s'est avéré beaucoup plus difficile d'identifier des choix partagés dans les filières des services culturels et des services sanitaires et sociaux puisque chaque type de service n'a été analysé que dans deux ou trois cas. Quant aux services aux seniors, à l'enfance et à la jeunesse, s'ils sont repris par cinq partenaires, les définitions qui en sont données sont assez différentes. La méthode utilisée tend à diluer les résultats, à les rapprocher de valeurs moyennes et donc à cacher les profondes différences entre partenaires dans l'interprétation des macro-indicateurs mais aussi concernant la qualité de ces services. Toutefois, citons quelques enseignements intéressants :

- la filière des services d'infrastructure est critiquable à bien des égards ;
- dans l'ensemble, la vision est assez optimiste mais pas trop optimiste. La filière des services culturels est jugée satisfaisante (puisque des situations excellentes font pencher la balance au-delà du moyen) ; celle des services sanitaires et sociaux est considérée comme moyenne à satisfaisante (le commentaire ci-dessus s'applique également) ; l'intégration et l'innovation sont considérées comme des réalités positives tandis que l'enracinement territorial, la question des coûts et l'accessibilité sont considérés comme au moins acceptables, voir moyens ;
- tous les tableaux détaillés identifient des points critiques et des situations inadéquates. Ces données sont même plus claires encore si l'on considère le tableau relatif aux réalités particulières : plus l'accent porte sur le détail, plus les problèmes sont évidents.

Malgré l'adoption d'une méthodologie commune, il subsiste une grande hétérogénéité statistique entre les études locales en termes de données brutes et de sources. Par conséquent, il a fallu distinguer trois niveaux de comparaison :

- intra : comparaisons à l'intérieur des zones d'étude ;
- inter : comparaisons entre zones d'étude et contexte local, régional ou national ou entre montagne et plaine (ou villes/agglomérations) ;
- trans : comparaisons entre zones d'étude de divers pays partenaires.

En ce qui concerne ce dernier niveau, il a été décidé de recourir, pour chacun des services étudiés, à une grille d'appréciation qualitative à trois niveaux : satisfaisant, moyen, insatisfaisant. Il a ensuite été convenu de demander à chaque partenaire d'accompagner chaque appréciation qualitative d'un argumentaire illustrant les diverses étapes l'ayant motivée. Ces argumentaires ont fourni la matière à des réflexions collectives ainsi que pour les conclusions et recommandations finales.

La problématique de la comparabilité des informations

Un total de 21 bonnes pratiques ont été collectées et analysées. Elles représentent la recherche de solutions positives qui renvoient à leur tour à un ou plusieurs macro-indicateurs, ou elles peuvent être interprétées à travers un maillage complexe de macro-indicateurs qui, ensemble, définissent la qualité et l'orientation de la durabilité. Ainsi, ancrage territorial, intégration et innovation sont souvent intimement liés et porteurs, ensemble, de performance, de durabilité et d'accessibilité.

Bonnes pratique

Les études locales et l'analyse des bonnes pratiques ont permis d'identifier certains points négatifs concernant les services en montagne, qui sont assortis de certaines tentatives de solution (Tableau 3).

Les points négatifs et quelques pistes pour y remédier

Tableau 3 : Points négatifs et solutions

Point négatif	Solution
Clivage opérationnel entre les divers acteurs impliqués entraînant l'inefficacité de l'intervention	Plans visant à mobiliser les opérateurs administratifs et le bénévolat autour d'une logique, méthodologie et d'une organisation communes. Associations et projets de promotion organisée et cohérente du tourisme et bonne distribution à travers le territoire. Systèmes intégrés de gestion de l'eau.
Manque de « lieux » consacrés à la montagne où aborder ses problématiques, promouvoir une culture de recherche et développer les connaissances et les compétences. Déficit de projets de recherche et de développement.	Ouverture de centres de recherche ou experts, techniciens et acteurs locaux – qui sortent de leur « passivité » pour devenir des artisans actifs du développement – peuvent se rencontrer et travailler ensemble. Recherche/action porteuse de transformation territoriale à divers niveaux.
Difficultés à 1) travailler ensemble, créer un système et constituer une équipe ; 2) planification ascendante.	Projets territoriaux impliquant les divers acteurs.

Isolement dû à l'éparpillement de la population et difficulté relative à se déplacer ou à maintenir le contact (altitude, distance). Absence de modèles de transport adaptés aux conditions de la montagne. Difficulté d'accès aux services (en particulier pour les seniors).	Projet et organisation des services à la fois souple et respectueuse des besoins et des spécificités du territoire. Exemple : services de transport à la demande.
Isolement des jeunes couples, et en particulier des jeunes mamans du fait de mutations familiales et sociétales. Absence de services à la petite enfance.	Services d'accompagnement des parents dans les centres urbains territoriaux et sous la forme de services en porte-à-porte. Création de filières associatives de services à la petite enfance.
Difficulté à garantir la continuité de traitement et d'intervention. Compartimentation des services, missions et compétences. Situations ayant un impact particulier sur des populations de montagne vivant généralement loin des hôpitaux et autres infrastructures sanitaires.	Intégration de l'action des acteurs de la filière sanitaire et des hôpitaux. Rapprochement des procédures de traitement et d'intervention diagnostique.
Impossibilité pour les personnes âgées de passer l'hiver seules chez elles. Risque de placement dans un établissement spécialisé.	Maisons de retraite saisonnières.
Isolement de la personne handicapée et de sa famille. Manque d'accompagnement lui permettant de vivre chez elle et dans son milieu de vie.	Services de soins à domicile.
Entraves physiques limitant l'accès à certaines zones. Manque d'opportunités de développement d'activités – par exemple touristiques – économiquement rentables destinées au plus grand nombre.	Transformer les limites en atouts. Exemples : limitation de l'accès des véhicules à moteur ; développement d'un tourisme de haute qualité et durable ayant un impact économique majeur.
Manque d'interventions continues et cohérentes en maintenance ordinaire du territoire.	Programmation pluriannuelle et annuelle, implication des agriculteurs locaux, intégration transfrontalière (plans intercommunaux en matière de protection civile).
La fracture numérique. Les difficultés d'accès aux technologies de l'information et de la communication entravent l'essor de la nouvelle économie et de nouveaux services (téléassistance, formation à distance, télé médecine, etc.) et la réorganisation/modernisation des administrations publiques. Manque de motivation des fournisseurs privés à investir en montagne.	Élaboration de politiques publiques d'accompagnement (du développement des infrastructures, de renforcement des compétences par la formation, de création d'un intérêt économique pour les opérateurs sans remettre en cause la libre concurrence).
Besoin de modèles d'intervention médicale en haute montagne.	Modèles sophistiqués de Secours alpin exploitant le progrès technologique de la manière la plus efficace possible. Exemple : GPS.
Crise des secteurs productifs traditionnels.	Remodelage des sites (en particulier la réhabilitation des friches industrielles) comme point de départ de nouveaux modèles d'activité économique en montagne.

Aucun de ces points négatifs n'est strictement spécifique de la montagne. Au contraire, la plupart concernent également la plaine et le milieu urbain. Toutefois, en zone de montagne, ils sont tous présents simultanément et exercent une influence particulière sur les conditions de vie. Ainsi, les zones de montagne peuvent être considérées comme autant de laboratoires pour des obstacles susceptibles de concerner tout le monde et, de ce fait, pertinentes pour tous les systèmes territoriaux. Les solutions proposées, qu'elles soient matérielles ou immatérielles, exigent des ressources culturelles – recherche, éducation permanente, apprentissage tout au long de la vie – ainsi que des moyens financiers immédiats, pérennes et appropriés. Il est en outre impératif d'être capable de planifier dans le respect des besoins locaux. Les approches de programmation souples sont donc utiles en ce qu'elles permettent de poursuivre divers objectifs et processus s'inscrivant dans un projet territorial cohérent aux divers

échelons institutionnels, du régional au mondial. Les éléments suivants sont en outre indispensables :

- partenaires de référence stables définis au niveau NUTS 3 ou inférieur ;
- organismes temporaires créés spécifiquement pour la gestion des projets et ressources ;
- instruments administratifs à long terme.

Tout cela doit être envisagé dans l'optique de voies de réflexion flexibles promouvant une analyse grâce à laquelle les personnes impliquées peuvent apprendre de l'expérience et évoluer.

Recommandations générales

- 1) Les zones de montagne devraient être considérées comme des composants stratégiques de systèmes territoriaux plus vastes (SLOT) incluant également les zones urbaines.
- 2) Des « EuroRegions » abordant le problème de la « cohésion interne » de la région (et pas seulement en termes de cohésion est/ouest) devraient être créées.
- 3) Des politiques européennes et nationales abordant le problème de surcoût dans les zones de montagne sont requises, pas seulement en termes de « rémunération pour des externalités positives » ou de « cohésion interne » mais également en termes de nouvel équilibre entre les services payés par la communauté pour les zones de montagne et les ressources produites par ces zones (qualité écologique, eau, espaces naturels pour le tourisme, résidences secondaires, qualité de vie). Si l'efficacité et la qualité des services en zone de montagne sont mauvaises, cela se traduira par des coûts de production pour les entreprises.
- 4) Des politiques (nationales et européennes) encourageant la définition de nouvelles compétences dans le cadre de la subsidiarité et d'un nouveau rôle pour les collectivités territoriales sont indispensables.
- 5) Des politiques et programmes promouvant et soutenant une méthodologie de travail territoriale sont indispensables et doivent encourager a) des plans intégrés et ascendants ; b) des modèles de gestion et de planification participatives ; c) des modèles de gestion impliquant les secteurs privé et public ; d) une possibilité de mise en réseau et d'intégration parmi les différents secteurs et partenaires ; e) la promotion et l'utilisation durable des matériaux locaux et des ressources socioculturelles .
- 6) Des politiques sont nécessaires pour promouvoir les centres technologiques/de formation/de recherche dans les zones de montagne.

**Recommandations
pour les politiques
de développement :
à l'échelon européen
et national**

Recommandations spécifiques relatives aux politiques des services dans les zones de montagne

- 1) Des soutiens fiscaux et des politiques de crédit sont nécessaires pour venir en aide aux acteurs privés gérant des services dans les zones de montagne.
- 2) Les coûts additionnels des services dans les zones de montagne et dans les zones marginales devraient être internalisés dans les « clauses préférentielles » des appels d'offres publics et des contrats de gestion avec les principaux fournisseurs de services.
- 3) Des services flexibles et variés devraient être programmés pour surmonter le problème de l'isolement et de la dispersion.
- 4) Des services à la petite enfance devraient être créés pour surmonter le problème de l'isolement des jeunes couples et des familles monoparentales.
- 5) Des systèmes socio-sanitaires assurant le suivi des soins après la sortie de l'hôpital ou du territoire devraient être encouragés, visant à mettre en place des soins sanitaires « intégrés » respectant la personne dans son ensemble.
- 6) Des politiques et des services de soins à domicile pour les personnes âgées, handicapées, les enfants et les jeunes gens devraient être promus.
- 7) Des politiques publiques visant à combler le fossé numérique devraient être mises en place.

On peut considérer les zones de montagne comme étant des laboratoires se spécialisant dans toutes les politiques relatives aux services d'intérêt général.

**Recommandations
pour les projets
futurs**

Une série d'initiatives destinées à accroître le développement des cultures et des politiques communes aux différentes régions de montagne européennes sont recommandées :

- 1) Une étude visant à trouver les moyens appropriés pour contrôler les coûts et les impacts sociaux (ainsi que les répercussions environnementales et culturelles) des politiques de transformation territoriale : depuis les travaux majeurs aux plans de développement, de la re-formation ou des interventions en matière de conservation de l'environnement aux secteurs de production ou aux initiatives pour soutenir l'emploi et l'éducation.
- 2) La constitution d'une base de données de bonnes pratiques dans le cadre des services, reposant sur une étude des moyens de fourniture de services. Le but est de rassembler ces bonnes pratiques et de les présenter de façon plus efficace et plus cohérente, afin qu'elles soient utilisées par les partenaires privés et publics exerçant dans les zones de montagne lors de la mise en œuvre de leurs propres projets.
- 3) La surveillance et l'évaluation des filières de services dans les zones de montagne, entreprises pour des secteurs homogènes et à moyen et long terme, le perfectionnement et l'expérimentation avec les indicateurs définis dans cette étude.
- 4) L'expérimentation, l'observation et la rédaction de processus de planification relatifs aux services dans les zones de montagne, afin d'obtenir à la fois des comparaisons continues des expériences menées dans différentes régions et l'élaboration de directives et de modèles transférables.
- 5) Une étude visant à rassembler et à comparer les pratiques en matière d'expérimentation dans le domaine de la fiscalité et du soutien économique aux acteurs privés gérant des services dans les zones de montagne.

Synthèse du Thème 2 :

Le rôle des collectivités territoriales dans le développement et la promotion des ressources et des produits de montagne de qualité

L'objectif du Thème 2 n'était **pas d'évaluer** les politiques des collectivités territoriales en faveur des produits mais d'**analyser leur intervention** à cet égard. Une approche par projet impliquant la description et l'analyse de ces interventions en faveur des projets individuels a été utilisée. Ce travail est strictement monographique et orienté sur le projet. Il porte essentiellement sur la manière dont les collectivités territoriales accompagnent et soutiennent les projets de développement des produits et des ressources de montagne : comment ils ont été soutenus, avec quels moyens financiers, quelles modalités, et dans la mesure du possible, avec quels résultats.

Objectif

Collectivité territoriale : aux fins de ce document, nous entendons par « collectivités territoriales » l'ensemble des institutions, de niveaux géographiques différents, qui sont susceptibles d'apporter un appui aux projets de valorisation des produits. Ce terme regroupe donc : les institutions nationales (les États), les collectivités locales (Région, Comté, Province, Municipalité, Commune, etc.) ainsi que l'Union européenne.

Définitions essentielles

Porteur de projet : Il s'agit de la structure ou organisation (association, entreprise, voire réseau d'acteurs) qui est à l'origine du projet et qui en a la responsabilité.

Un total de 21 projets a été étudié et nous pouvons définir trois catégories de porteurs de projets (Tableau 4) :

- Regroupements d'entreprises : dans ce cas le porteur de projet n'a pas directement d'activité économique. Il s'agit plutôt d'une mise en réseau de producteurs ou d'entreprises dont l'objectif est de favoriser l'activité commerciale de ses membres. À cette fin, ces derniers se regroupent pour mettre en commun certaines activités comme la promotion de leur produit (communication...), la défense de la dénomination (par ex. AOP, IGP), l'amélioration de la qualité du produit et enfin, la distribution.
- Entreprises privées : le porteur de projet est un acteur économique ayant des activités de production et commerciale (soit une entreprise, soit une coopérative).
- Porteurs de projets publics : sous ce terme nous regroupons les projets portés directement par une collectivité territoriale (exemple : une municipalité), par une association regroupant différentes collectivités ou par une association à but non lucratif.

Régions impliquées ; brève description des études de cas

Tableau 4 : Types de porteurs de projets à travers les 21 projets du Thème 2

Types de porteurs de projet Régions	Regroupements d'entreprises	Entreprises privées	Public (Gouvernement local / régional ou association de municipalités)	Total
Oppland	3	2	0	5
Sogn og Fjordane	0	2	0	2
Val d'Aoste	1	0	4	5
Trente	1	3	0	4
Rhône-Alpes	2	0	3	5
Cordoba	0	0	0	0
Total	7	7	7	21

Questi 21 progetti erano incentrati su tre categorie di prodotti: agroalimentare, prodotti tradizionali, turismo (Tabella 5).

Méthodologie générale des études de cas

Les cinq partenaires du projet ayant organisé une enquête dans leur région (Oppland, Sogn and Fjordane, Val d'Aoste, Trente, Rhône-Alpes) ont suivi le même guide d'étude développé par SUACI et approuvé par le comité directeur. Il comportait cinq formulaires :

- 1) Un formulaire de description de la zone
- 2) Un formulaire de description du produit
- 3) Un formulaire de description du projet
- 4) Une description de l'action/de l'intervention des collectivités territoriales
- 5) Une analyse de l'intervention des collectivités territoriales dans le projet

Tableau 5 : Types de produits à travers les 21 projets du Thème 2

Types de porteurs de projet	Totale	Types de produit		
		Agro-alimentaire Fromage, viande de boeuf, truites, saucisses, etc.	Artisanat Toits de pierre (Lauze), bâtiments en bois, instruments de musique, chaudière à bois	Turisme Lacs, fermes, moulins, etc.
Regroupements d'entreprises	7	5	0	2
Entreprises privées	7	4	3	0
Porteurs de projets publics (Gouvernement local / régional ou association de municipalités)	7	0	1	6
Total	21	9	4	8

Critiques de la méthodologie

Chaque partenaire pouvait indépendamment décider quel projet analyser. Les conséquences ont été les suivantes :

- 1) En l'absence de critères communs de sélection des projets, ils étaient divers. Ils comprenaient des projets entrepris par des entreprises privées et des regroupements d'entreprises, ainsi que par des autorités locales. Les budgets variaient de 65 000 euros à 21 millions d'euros et le financement public de 17 à 100%;
- 2) Dans chaque pays, un type particulier de projet a été choisi : des projets entrepris par des sociétés en Norvège, par des communautés locales (communes) dans le Val d'Aoste ; et des projets

impliquant des membres d'une chaîne d'approvisionnement alimentaire (filière) dans la région Rhône-Alpes et de Trente ;

3) Quasiment aucun projet n'a connu d'échec.

Cette méthodologie a permis d'obtenir une bonne description de l'intervention des collectivités territoriales et une comparaison des différents types de financement octroyés par produit, par projet, par porteur de projet et par pays ou région (voir les principaux résultats ci-dessous). Néanmoins, le choix des projets (surtout en fonction de leur réussite) impliquait qu'il n'était pas possible d'obtenir des réponses claires ou des jugements relatifs à la pertinence, la qualité de la surveillance et l'efficacité de l'intervention. Néanmoins, l'aperçu des interventions et des discussions entre les partenaires dans le comité directeur a permis d'en tirer des leçons et des recommandations. Elles sont présentées ci-dessous.

Une classification des interventions des collectivités territoriales a été établie afin de fournir une description plus claire des différentes approches des interventions à travers les 21 projets. Ceci a été réalisé par le biais d'une analyse factorielle discriminante (AFD), permettant d'identifier quatre grandes catégories d'intervention qui ont ensuite été comparées aux caractéristiques du projet (voir le Tableau 6). Les résultats sont présentés et débattus ci-après.

Principaux résultats

Tableau 6 : Classification des projets du Thème 2 en fonction des interventions du gouvernement et des caractéristiques du projet

	1 (n=5)	3 (n=6)	2 (n=4)	4 (n=6)
Caractéristiques majeures des interventions	- Soutien par l'UE - Nombreuses collectivités (plus de 2) soutiennent le projet (parts UE et États intermédiaires) - Autofinancement élevé - Faible part de fonds publics	- Soutien par l'UE - Nombreuses collectivités (plus de 2) soutiennent le projet (part UE et États intermédiaires) - Autofinancement faible - Part de fonds publics élevée	- Forte part de financement en provenance du niveau régional (Nuts 2/3) - Intervention ciblée - Autofinancement faible	- Financement national majoritaire (en provenance de l'État) - une seule collectivité - intervention de courte durée - modalité : versement unique
Caractéristiques des projets	<u>Porteurs de projet privés</u> (entreprises ou regroupement d'entreprises) <u>Projets agro-alimentaires</u> (5/5)	<u>Porteurs de projet publics</u> (collectivités territoriales) <u>Projets touristiques</u>	<u>Projets simples</u> (aucun avec plus de trois activités) Tout type de produit	Tout type de produit
Régions	Trente + Rhône-Alpes	Rhône-Alpes + Trente	<u>Val d'Aoste</u> (3/4)	<u>Oppland</u> (5/5)
Codes des projets (voir Annexe 1)	2.2.1, 2.4.2, 2.4.3, 2.5.1, 2.5.2	2.3.3, 2.3.4, 2.4.4, 2.5.3, 2.5.4, 2.5.5	2.3.1, 2.3.2, 2.3.6, 2.4.1	2.1.1, 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4, 2.1.5, 2.2.3

En **gras, italique, surlign** : les caractéristiques les plus importantes

- Les projets agro-alimentaires sont le plus souvent soutenus par des interventions immatérielles (par ex. la recherche, l'étude de marché, la communication) et larges (plusieurs activités). Les porteurs de projet sont des entreprises privées, qu'elles soient individuelles ou des regroupements.
- Les projets touristiques sont essentiellement soutenus par le biais d'aides à de l'investissement matériel (infrastructure, bâtiments, etc.). Les porteurs de projet sont essentiellement des collectivités territoriales.
- Les projets artisanaux sont plutôt soutenus par des aides immatérielles (coordination du projet, formation, actions en faveur de la qualité...). Les porteurs de projet sont essentiellement des entreprises privées.

Les modalités d'intervention sont différentes selon le type de produit

Les modalités d'intervention sont différentes selon la complexité du projet

Il apparaît que les projets les plus complexes (impliquant plusieurs types d'actions) ont tendance à être soutenus par plusieurs collectivités territoriales simultanément, avec notamment un poids important de l'État et de l'UE dans le financement des projets, et un niveau d'autofinancement requis élevé.

Les modalités d'intervention sont différentes entre les régions

Encore plus qu'entre les projets, c'est entre les cinq régions de l'étude que nous avons observé les différences les plus marquées entre les interventions des collectivités territoriales. Il s'agit du résultat le plus clair de la classification que nous avons réalisée. Il est ainsi possible de décrire trois grands « modèles » d'intervention des collectivités territoriales les plus fréquemment pratiqués dans chaque région.

1) En Norvège, dans les régions d'Oppland et de Sogn og Fjordane

Les projets sont tous soutenus par une compagnie d'État, Innovation Norway, dont la mission est de promouvoir le développement économique et touristique, le développement régional et l'innovation. L'intervention d'Innovation Norway peut être définie comme une « **aide importante au démarrage d'un projet** » :

- Le montant de l'aide est important au regard de la dimension économique de la filière ou de l'entreprise ;
- L'aide est de courte durée (en général 1 à 2 ans) ;
- Un niveau d'autofinancement assez fort est demandé (50% en général) ;
- L'aide provient le plus souvent d'un fonds national, même si l'attribution de la subvention est généralement décidée au niveau régional ;
- Les relations entre les porteurs de projet et les gouvernements régionaux sont très limitées, voire quasi inexistantes.

L'intervention d'Innovation Norway est dans l'ensemble assez similaire quelle que soit la nature des projets soutenus (type de produit, de porteurs de projet) ; elle ne fait pas particulièrement l'objet d'adaptation selon les projets soutenus. Ce type d'intervention exige une forte capacité de la part des porteurs de projet pour définir seuls leur projet ou éventuellement en s'aidant de consultants. Le niveau d'exigence de la collectivité territoriale vis-à-vis de la qualité des projets est important et avec ce fonctionnement, elle sélectionne les projets les mieux à même de réussir. La limite de ce modèle est qu'il est peu adapté pour soutenir les projets en émergence (qui par nature ne peuvent être autant formalisés), qui d'ailleurs font l'objet d'une procédure différente de la part d'Innovation Norway.

Cette description correspond aux projets 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4, 2.1.5, 2.2.1 et 2.2.3 (c'est-à-dire tous les projets norvégiens sauf le projet Flaam – 2.2.2).

2) Dans les régions Rhône-Alpes et de Trente

De manière générale, les interventions des collectivités territoriales dans les régions de Trente et Rhône-Alpes peuvent se définir comme un « **accompagnement des projets dans la durée** ». Elles se caractérisent ainsi par :

- Une durée d'intervention généralement comprise entre 4 et 6 ans ;
- Un niveau d'autofinancement intermédiaire de la part des porteurs de projet (25% à 40%);
- Un nombre élevé de collectivités territoriales soutenant financièrement le projet (entre deux et cinq financeurs publics différents) ;
- Une relation entre les collectivités territoriales et les porteurs de projet souvent plus proche que dans le modèle norvégien

Cette description correspond aux projets 2.4.3, 2.4.4, 2.5.1, 2.5.2, 2.5.4 et 2.5.5.

3) Dans la région autonome du Val d'Aoste

Mis à part le projet « Fontina », porté par un consortium interprofessionnel, l'ensemble des projets dans le Val d'Aoste sont soit portés par des collectivités territoriales (municipalités ou communautés de montagne), qui bénéficient alors de l'intervention d'autres collectivités, soit portés directement par l'administration régionale (Région Autonome du Val d'Aoste). Dans ce cas, il n'y a pas de distinction entre le porteur de projet et le financeur public. Cela marque fortement les modalités d'intervention dans cette région, qui se caractérisent ainsi par :

- Un poids décisif de la Région Autonome du Val d'Aoste dans le pilotage des interventions en faveur des différents projets. Celle-ci participe presque toujours au financement des projets, avec une mobilisation selon les cas de cofinancements en provenance de l'État ou de l'Union européenne. L'intervention peut également correspondre à la mise en œuvre d'une politique régionale (exemple du Lac de Lod – projet 2.3.2) ;
- Le niveau d'autofinancement demandé aux porteurs de projet est très faible voire nul (0% à 20%).

Il n'existe pas d'interventions spécifiques aux zones de montagne

Les collectivités territoriales impliquées dans ces projets n'ont pas d'approches spécifiques permettant d'analyser, de préparer et de promouvoir des projets simplement parce qu'elles sont situées dans des zones de montagne. La réponse obtenue des différentes collectivités est que, dans leur politique de soutien aux approches destinées à ajouter de la valeur aux produits et ressources, elles n'ont pas d'interventions spécifiques pour un secteur ou environnement bien précis. Le critère de « zone/région de montagne » n'est pas, à priori, un facteur discriminant. L'intervention se fait au cas par cas, projet par projet.

Le niveau d'autofinancement n'est pas toujours un facteur clé

Les porteurs de projet impliqués dans les projets avaient tous tendance à dire que plus le niveau d'autofinancement était élevé, plus le projet avait des chances d'être couronné de succès. On peut considérer cela comme une « opinion avisée » car presque tous les projets étudiés ont été considérés comme réussis. En fait, le niveau d'autofinancement variait de 0 à 83%. La principale conclusion que l'on peut tirer à cet égard est que le niveau d'intervention financière variait grandement selon le type de porteur de projet dirigeant le projet (Tableau 7).

Tableau 7 : Comparaison du niveau de subvention et du type de porteur de projet gérant le projet

Type de porteur de projet gérant le projet	Collectivité territoriale	Regroupement d'entreprises	Entreprises (coopératives ou privées)
% d'autofinancement	Moyenne de 17% : • 2,5 % dans le Val d'Aoste, • 25% dans la région Rhône-Alpes	Moyenne de 36%: • +/- 30% dans la région Rhône-Alpes, • +/- 50% à Oppland	Moyenne de 60%: • Minimum : 41% • Maximum : 83%
Taux de subvention moyen	83%	64%	40%

Remarques supplémentaires

- Pour les projets gérés par les entreprises, le niveau d'autofinancement est toujours élevé ;
- En revanche, pour les projets dirigés par les collectivités territoriales (communes, communauté de communes cf. Conseil régional du Val d'Aoste), il y avait peu ou pas d'autofinancement. Il semble, bien plus souvent que dans d'autres cas, que de tels projets ne sont pas voués à être rentables dans le court terme mais qu'ils constituent des investissements d'intérêt général pour la région, par ex. la gestion d'un site naturel pour le tourisme ;
- Il semble très probable que, pour les projets collectifs gérés par un regroupement d'entreprises, le niveau d'autofinancement soit un facteur clé qui, à priori, influence le succès d'un projet. Il convient de noter que, pour les projets n'ayant pas atteint leurs objectifs déclarés, l'autofinancement limité n'était qu'un des indicateurs de la fragilité du projet, celui-ci pouvant aussi souffrir d'une mauvaise définition de son objectif global et des moyens de mise en œuvre.

Cela soulève deux types d'interrogations :

- dans le cas d'un niveau d'autofinancement très élevé (70% voire 80%), on peut s'interroger sur l'impact réel de l'aide accordée. Est-il possible que le projet se soit réalisé sans les aides ?
- à l'inverse, dans le cas d'un autofinancement très faible (inférieur à 30% voire nul), on peut s'interroger sur la mobilisation du porteur de projet et son implication.

Leçons apprises

**Recommandations
aux collectivités
territoriales**

Six points fondamentaux doivent être pris en considération en ce qui concerne l'intervention des collectivités territoriales :

- 1) le type de subvention ;
- 2) la capacité des collectivités territoriales à analyser le projet ;
- 3) le contrôle de la mise en œuvre et du développement du projet, pas seulement en termes administratifs et financiers ;
- 4) bonne collaboration entre partenaires financiers, s'ils sont nombreux ;
- 5) l'adaptation de l'aide à l'état d'avancement du projet ;
- 6) la nécessité pour les collectivités territoriales d'accepter le risque d'échec et de communiquer en ce qui concerne leurs objectifs.

Le type de subvention

Pour un projet pluriannuel, le fait qu'un porteur de projet doive négocier une ou plusieurs sources de financement chaque année avec une ou plusieurs collectivités territoriales peut ne pas favoriser la réalisation des objectifs.

La capacité des collectivités territoriales à analyser le projet

Une collectivité territoriale doit pouvoir comprendre le projet si elle veut être en mesure de juger la nécessité ou la justification du financement. Cela concerne tout particulièrement les projets présentés par les entreprises.

Contrôle de la mise en œuvre et du développement du projet

L'élaboration d'un projet implique, à plusieurs égards, un groupe d'actions cohérent visant un objectif à réaliser défini par le porteur de projet. En général, ces actions consistent en :

- la mobilisation et le regroupement d'acteurs ou d'entreprises dans un projet collectif ;
- le développement et le contrôle de la qualité ;
- le marketing et, parfois, la vente ;
- dans certains cas, la protection juridique ;
- le leadership et la coordination.

Le contrôle de la réalisation d'un programme est également défini par rapport à différents thèmes :

- 1) la présentation des documents administratifs et financiers (dépenses internes et factures) ;
- 2) preuves que les actions ont été menées correctement ;
- 3) présentation en ce qui concerne la manière dont les actions ont contribué à atteindre les objectifs déclarés.

Le point 1) est une pratique courante dès que des subventions sont fournies. Le contrôle et le suivi par les collectivités territoriales peuvent se limiter à ce point, ce qui est satisfaisant et suffisant aussi longtemps que le projet est fructueux. Les points 2) et 3) requièrent que les collectivités territoriales coordonnent leur attention, leur analyse et leur disponibilité afin de véritablement apprécier l'efficacité de leur aide.

Plusieurs conditions sont nécessaires :

- la volonté de la part des collectivités territoriales ;
- la disponibilité des principaux agents (voire des responsables élus) et par conséquent des effectifs appropriés pour entreprendre un suivi sur le terrain. Une réunion annuelle avec le porteur de projet semble être une exigence minimale ;
- l'ouverture d'esprit des porteurs de projet qui seront prêts à accepter cette « intrusion » par un partenaire public dans l'analyse du succès ou de l'échec de « leur » projet et de « leurs » actions.

Collaboration entre partenaires financiers

La question de la disponibilité des agents de la collectivité territoriale à entreprendre un tel suivi et contrôle n'est pas anodine, en particulier lorsque la collectivité territoriale intervient au niveau NUTS 2 ou 3 car, dans ce cas, il y a plusieurs projets à suivre. Une solution, en particulier lorsqu'une autre collectivité territoriale au niveau NUTS 4 ou 5 est impliquée dans le même projet, est de déléguer ces responsabilités à cette autorité « la plus proche du terrain ». Dans ce cas, il est absolument indispensable :

- pour chaque collectivité territoriale, de clairement définir les rôles et le contrôle à effectuer pour éviter une double vérification ou des opinions contradictoires ;
- de veiller à ce que la collectivité territoriale dispose de la capacité suffisante pour prendre du recul et se montrer critique à l'égard du projet, afin de réellement contribuer au progrès et ne pas se limiter à être le moyen par lequel le projet est enregistré.

L'adaptation de l'aide à l'état d'avancement du projet

Les objectifs, risques et besoins d'une aide financière ne sont pas identiques à toutes les étapes d'un projet, comme le montre le Tableau 8. Il convient de noter qu'un déclin n'implique pas nécessairement une crise : un déclin peut être accepté comme normal, c'est-à-dire comme étant l'évolution attendue du projet ou lorsqu'un produit est remplacé par un autre. Les fonds publics ne devraient pas être requis pour un projet ou produit sur le déclin ; en revanche ils peuvent l'être pour un nouveau. Un déclin devient une crise si le porteur de projet essaie de l'éviter mais est incapable de le faire, de sorte que les fonds (subventions publiques ou autres sources privées) sont nécessaires pour tenter de relancer le projet.

D'autres axes d'analyse pourraient être ajoutés à ce tableau pour déterminer l'intervention appropriée d'une collectivité territoriale dans un projet, plus particulièrement :

- un axe portant sur l'ampleur d'un projet : le volume d'activité, le chiffre d'affaires actuel ou potentiel, le domaine spatial d'intérêt, le nombre d'employés, etc.
- un axe portant sur la nature du projet : c'est-à-dire, s'il est géré par une entreprise, une collectivité ou un regroupement d'entreprises ; et, dans le dernier cas, la complexité du projet (le nombre et la diversité des partenaires).

La nécessité pour les collectivités territoriales d'accepter le risque d'échec et de communiquer concernant leurs objectifs

En tenant compte des caractéristiques générales et des enjeux ou objectifs de la zone géographique d'intérêt, les collectivités territoriales doivent ajuster leur intervention, en particulier en ce qui concerne les différents niveaux de soutien. Si le niveau de soutien est très élevé au cours des étapes présentant le plus haut risque, cela signifie également que la collectivité territoriale :

- accepte le risque d'échec du projet sans automatiquement remettre la crédibilité du porteur de projet en question ;
- communique afin d'expliquer et fournir des preuves en ce qui concerne les fondements de sa politique et le rôle qu'elle entend jouer dans la zone.

Tableau 8 : Niveau de soutien nécessaire à différentes étapes du projet

Étape du projet	Émergence	Lancement	Vitesse de croisière	Déclin ou crise
Niveau de financement nécessaire à cette étape	Faible à moyen	Moyen à élevé	Moyen	Variable
Niveau de risque	Moyen : phase d'étude	Élevé	Moyen à faible	Élevé
Point essentiel	Décision de commencer une nouvelle activité ou produit	Réalisation des objectifs (rentabilité ou justification des investissements matériels et immatériels)	Développement normal d'une activité	Rétablissement d'un nouvel équilibre d'une activité, produit, etc.
Capacité du gestionnaire de projet à fournir un autofinancement	Faible ¹	Moyen	Élevé	Faible
Possibilité d'un manque de disponibilité du soutien public	Absence de projet	Échec du projet	Moins de développement ou fragilité du projet	Déclin du projet, produit ou entreprise
Nécessité d'un soutien public ; niveau de subvention	Élevé	Élevé	Faible	Élevé

Synthèse

Quelles seraient les bonnes pratiques des collectivités territoriales permettant d'assurer des interventions utiles et fructueuses en matière de développement et de promotion de ressources et de produits de la montagne de qualité ? Il est difficile de répondre de manière concise à cette question. Quelles sont nos recommandations concernant la politique européenne pour les zones de montagne ? Sur ce point, il n'est également pas possible de donner une réponse simple. Néanmoins, nous avons identifié six facteurs ou recommandations importants pour les collectivités territoriales locales et régionales qui leur permettront de maximiser les chances que leurs interventions mènent à la réussite des projets :

- 1) financement à long terme pour des projets complexes au long cours ;
- 2) la compétence des collectivités territoriales en matière d'analyse des projets, en particulier ceux gérés par des entreprises privées ;
- 3) surveillance et contrôle « proches du terrain » ; co-décision possible sur les objectifs et approches d'un projet avec le porteur du projet ;
- 4) une bonne définition du rôle de chacun (en particulier pour la surveillance) lorsque plusieurs collectivités territoriales soutiennent un projet ;
- 5) une adaptation de l'intervention à l'état d'avancement du projet (émergence, lancement, vitesse de croisière, déclin ou crise) ;
- 6) l'acceptation qu'il existe un risque que le projet échoue, même s'il a bénéficié de fonds publics, et une communication sur les objectifs de la politique de la collectivité territoriale.

¹ À ce stade, dans un projet collectif, la structure responsable de la gestion du projet n'est pas toujours formellement constituée. Généralement, c'est un réseau informel d'acteurs ou une organisation ayant un objectif général, par exemple une collectivité territoriale, une organisation professionnelle ou un secteur tiers, qui joue un rôle déterminant.

Synthèse du Thème 3 :

La défense et la gestion de l'espace rural fragile, des paysages et des ressources naturelles en zone de montagne

L'objectif du Thème 3 était d'explorer comment la gestion des paysages et des ressources naturelles est mise en œuvre et soutenue à travers les régions partenaires et comment des objectifs potentiellement concurrents de protection environnementale et de développement économique peuvent être réconciliés à divers niveaux de gouvernance. Une initiative de chaque région partenaire a été étudiée afin d'analyser les effets de l'intervention des organes publics, des gouvernements régionaux et locaux et des organisations non gouvernementales.

Objectifs

Le thème 3 a impliqué dix régions partenaires. Plusieurs types d'initiatives ont été étudiés, allant de l'intervention directe par le gouvernement régional/du comté ou par l'agence de développement pour soutenir des pratiques particulières d'aménagement du territoire, en passant par des exemples d'intégration des activités environnementale et économique, jusqu'au processus de planification et de gestion des événements.

Régions et types d'initiatives

Une stricte typologie des initiatives est difficile en raison des différents degrés d'engagement des différents porteurs de projet. Toutefois, dans l'ensemble, les initiatives peuvent être groupées comme suit :

1) Intervention directe du secteur public dans une initiative d'aménagement du territoire : quatre initiatives ont impliqué une création directe d'un système ou d'une initiative par lequel/laquelle les gestionnaires pouvaient soutenir des activités de gestion particulières. L'engagement des porteurs de projet locaux dans la conception et la mise en œuvre de l'initiative et sa gestion ultérieure était variable selon les études de cas.

- **Sogn og Fjordane (Norvège : projet 3.6.1)** : L'étude de cas s'est penchée sur l'efficacité d'un système mis en place pour encourager la poursuite de l'activité pastorale dans une zone paysagère protégée. Financé par une modulation du budget agricole national, mais mis en œuvre au niveau régional, le système offre un paiement par tête de bétail en tant qu'outil de gestion du paysage.
- **Turin (Italie : 3.8.1)** : L'étude de cas a abordé l'utilisation des recettes fiscales de l'eau, qui sont renvoyées aux communautés montagnaises en échange de travaux de maintenance sur les cours d'eau et les paysages environnants. Le système conjugue des lois nationales et régionales et la mise en œuvre locale, les gestionnaires du territoire étant invités à soumissionner pour des travaux conçus au niveau local. Contrairement à d'autres interventions étudiées, le financement de cette initiative est disponible à perpétuité.
- **Trentino (Italie : 3.9.1)** : L'étude de cas discute de l'efficacité d'un partenariat dans le cadre du soutien à une activité économiquement viable sur le territoire et de la préservation d'un environnement particulier et d'un paysage culturel. Mettant en œuvre un outil financier pour le développement régional d'une manière participative, des investissements significatifs ont été réalisés dans les fermes de la zone étudiée, aussi bien à partir de fonds publics que de fonds privés.
- **Val d'Aoste (Italie : 3.10.1)** : L'étude de cas a étudié comment les investissements dans de meilleures

installations dans les fermes d'été des zones de montagne encouragent la pratique de la transhumance ayant des impacts positifs sur l'environnement et l'économie, grâce à la production d'un type de fromage reconnu. Le financement régional est élevé et est complété par des investissements privés.

2) L'intervention par une organisation partenaire, non gouvernementale ou bénévole : dans les Highlands (Écosse), une aide à des activités d'aménagement du territoire particulières a été mise à disposition par une organisation non gouvernementale (ONG) et des groupes communautaires quoique, dans les deux cas, partiellement financés par le secteur public. Les études de cas de Alto Tâmega (Portugal) et Palencia (Espagne) illustrent des initiatives de partenariat fructueuses entre les communautés locales et le gouvernement local /agences de développement qui ont été à même de réaliser des objectifs de protection et de développement particuliers.

- **Highland (Écosse : 3.3.1)** : L'étude de cas s'est intéressée à deux approches alternatives pour combler les lacunes de l'aménagement du territoire national. Dans un exemple, un organisme de charité national dans le domaine de l'environnement a développé une initiative d'aménagement du territoire ; dans un autre, la communauté locale a développé des initiatives pour soutenir des pratiques d'aménagement du territoire bénéfiques pour l'environnement. Les deux exemples ont attiré un certain soutien du secteur public.
- **Alto Tâmega (Portugal: 3.1.1)** : L'étude de cas s'est intéressée à une initiative mise en place par ADRAT, le partenariat de développement public/privé pour la région, afin de créer un centre pour l'innovation et l'apprentissage en matière d'aménagement du territoire dans une ferme abandonnée de la région. Le projet a mis sur pied une ferme de démonstration pratique des compétences en matière d'aménagement du territoire en vue de prévenir l'abandon de la terre et d'accroître la viabilité économique des fermes dans la région. L'initiative a bénéficié d'un financement national et européen.
- **Palencia (Espagne : 3.5.1)** : L'étude de cas s'est penchée sur le partenariat entre le gouvernement régional et l'organisme touristique de la communauté locale dans le cadre de la protection et du développement durable d'une splendide grotte. La nécessité d'un développement économique au niveau local en vue de soutenir un aménagement du territoire plus vaste est équilibrée par l'importance de protéger un paysage et un environnement importants.

3) Résolution des problèmes de protection environnementale : Le processus de protection formelle de l'environnement et le recours alternatif au processus de planification pour intégrer les objectifs environnementaux et économiques ont été examinés dans les trois études de cas.

- **Buskerud (Norvège : 3.2.1)** : L'étude de cas s'est penchée sur le processus de dialogue entre l'entreprise privée à la tête de la plus grande compétition de ski de la Norvège (qui est soutenue par un bénévolat colossal) et les autorités responsables de la protection environnementale du parc national dans laquelle elle a lieu.
- **Oppland (Norvège : 3.4.1)** : L'étude de cas a analysé l'efficacité d'un plan de gestion régional, convenu par les municipalités, visant à protéger l'habitat du renne sauvage contre le développement. La question qui se pose est : les autorités locales de gestion, telles que définies dans le régime de la Loi d'aménagement et d'urbanisme, sont-elles aptes à exploiter les zones de montagnes dans un esprit durable ou un règlement national doit-il s'imposer pour préserver les ressources et écosystèmes naturels d'intérêt régional ?
- **Telemark (Norvège : 3.7.1)** : L'étude de cas portait sur l'impact de la protection environnementale sur les opportunités de développement durable d'une vaste zone sauvage détenue en copropriété et soulignait la nécessité d'un dialogue entre l'administration de la protection et les porteurs de projets locaux.

Méthodologie générale des études de cas

Les études de cas de chaque région ont suivi le même guide d'études commun, développé par le comité de direction du projet. Pour chaque étude de cas, les informations suivantes ont été requises :

- le contexte politique ;
- les mécanismes de fourniture locaux/régionaux ;
- les méthodes de mise en œuvre et les activités ;

- les résultats locaux de l'activité ;
- l'évaluation de l'adaptabilité ou de la transférabilité.

Le format proposé dans le guide d'étude commun a été plus ou moins suivi selon les études de cas ; certains partenaires ont rédigé un rapport plus narratif que d'autres.

Les critères essentiellement quantitatifs proposés dans le modèle de révision de l'évaluation du guide d'étude commun exigent des informations pour six types d'indicateurs : démographiques, économiques, utilisation de la terre, environnementaux, transport et accès et communication.

**Évaluation en
fonction de critères
et indicateurs**

Lors de l'analyse des études de cas, il est devenu évident que les indicateurs suggérés par le guide d'étude commun étaient intéressants pour les informations contextuelles et pour la description de la situation générale dans chacune des régions étudiées, mais qu'ils n'étaient pas particulièrement utiles pour une analyse plus approfondie des projets.

Une analyse plus approfondie a été réalisée pour explorer les facteurs décisifs derrière l'initiative et/ou qui était impliqué dans le projet, par exemple :

- les acteurs du projet ;
- la relation entre les secteurs public et privé et les communautés ;
- l'engagement des différents niveaux du gouvernement et l'effet produit sur le succès des initiatives ;
- le niveau auquel l'intégration des considérations économiques et environnementales a eu lieu et auquel les ressources ont été mobilisées en faveur de l'initiative.

Bien qu'affichant de nombreuses similitudes en termes d'objectifs, les projets étudiés étaient très variés, mis en œuvre par des acteurs différents et de différentes manières. Il a été possible de tirer de nombreux enseignements positifs des études de cas et peu d'exemples d'échecs. Toutefois, étant donné les différents contextes institutionnels des régions, il n'était pas facile de déterminer des modèles particuliers de bonnes pratiques pouvant être transférés dans leur totalité à d'autres régions.

**Des pratiques
fructueuses
et novatrices**

L'analyse s'est par conséquent davantage concentrée sur les facteurs clés de la réussite relevés dans les nombreuses études de cas, au détriment des modèles de mise en œuvre. Ceux-ci sont mentionnés ci-après.

- Les politiques et initiatives doivent être développées en se basant sur les bonnes informations, pour s'assurer qu'il n'y a pas de décalage entre les objectifs de la politique et la réalité des exigences et de la mise en œuvre de cette initiative ou politique. Cela requiert une bonne communication ouverte entre tous les acteurs et l'intégration appropriée des connaissances locales basées sur l'expérience et les données générées à l'extérieur, les recherches et statistiques fournies par les professionnels pour à la fois façonner la politique et les initiatives et déterminer les activités et le financement appropriés.
- Plus l'engagement et l'implication du porteur de projet dans le développement et la mise en œuvre d'une politique ou initiative soutenant l'aménagement du territoire sont profonds, plus le projet a des chances d'aboutir. L'idéal est une combinaison d'approches ascendante et descendante, reconnaissant les désirs de la communauté locale pour des actions particulières tout en tenant compte des objectifs stratégiques nationaux.
- Les communautés ayant un fort sentiment de territoire et d'identité culturelle dépasseront les simples responsabilités de vigilance à l'égard de leur territoire, de leur économie locale et de leurs paysages culturels. Les déclencheurs d'un bénévolat communautaire de ce type peuvent être la fragilité de l'économie locale et l'éloignement – aussi bien géographique que politique – du processus de prise de décision. Un sentiment de territoire et d'identité à l'égard du paysage peut constituer un incroyable catalyseur pour un aménagement du territoire à long terme efficace mais il doit être considéré comme

important en soi, aussi bien dans les structures politiques et de financement, en raison de son impact direct sur le paysage lui-même. Cela peut être difficile à comprendre et à intégrer au moment de développer des politiques pour la gestion physique et économique des paysages, et cela est souvent présenté comme une branche séparée et moins efficace de la prise de décision sociale, artistique et communautaire.

- Le bénévolat requiert des structures de soutien et d'entretien ainsi qu'une reconnaissance des limites en termes de temps et de capacité qui apparaîtront sur le long terme. Le secteur public et les ONG doivent être préparés à offrir l'assistance appropriée et opportune le cas échéant et à contribuer à l'effort volontaire local en matière de définition d'objectifs réalistes.
- En général, les décisions politiques prises au niveau le plus local possible ont tendance à être basées sur de meilleures connaissances que celles prises à un échelon plus éloigné. Les mécanismes politiques et de soutien adaptés aux conditions locales et ciblant ces mêmes conditions locales ont plus de chances d'assurer un soutien efficace des objectifs d'aménagement du territoire. Un modèle possible serait une structure nationale ou régionale, assortie d'un financement, qui serait mise en œuvre à un niveau plus local, offrant ainsi un soutien central aux mesures localement pertinentes. Cela peut également exiger l'ajout de fonds générés au niveau local ou des contributions en nature en tant qu'affirmation positive de la durabilité de cette initiative.
- Bien que toutes les communautés soient concernées par l'aménagement durable de leur territoire au travers de l'intégration de considérations économiques et environnementales, les intérêts purement environnementaux ne sont pas nécessairement toujours mieux servis par une prise de décision locale. Bien souvent, les intérêts environnementaux peuvent être occultés par l'approche holistique de la durabilité des communautés montagnardes qui gèrent véritablement le territoire auquel ils doivent renoncer, de façon à mettre œuvre des politiques environnementale et de conservation générées à l'extérieur.
- Plusieurs initiatives réclament un financement public. Le succès semble être plus facilement remporté lorsque les gestionnaires du territoire ne disposent que d'une seule interface avec les sources de financement pour le développement intégré, favorisant l'intégration des intérêts économiques et environnementaux. Le rythme approprié des interventions est un aspect clé de la conception du projet, ce pourquoi il est indispensable de développer des directives nationales, avec le concours de l'autorité régionale, afin d'ajuster le rythme des interventions aux besoins de la région.
- De petites sommes d'argent, correctement ciblées, peuvent avoir un effet colossal dans les zones de montagne. Le niveau de subvention doit être correct, le timing doit être bon et les vagues de financement doivent subsister pendant une période suffisante - et disposer d'une stratégie de sortie bien définie.
- Un package conçu au niveau local – comprenant l'accès à la terre pour les jeunes, une formation, des compétences, des conseils sur les modèles commerciaux et la facilitation – pour soutenir et encourager l'emploi des terres est requis dans certaines régions afin d'aider à lever les obstacles à l'emploi des terres et éviter leur abandon. La conception locale d'un tel package, adoptant une approche participative, est cruciale pour le succès de l'identification et de la résolution de problèmes locaux particuliers.
- Les divers modèles d'administration des projets ont fourni certains arguments intéressants qu'il convient d'explorer davantage. Une étude plus approfondie au niveau d'un État membre ou au niveau régional afin d'examiner la mesure dans laquelle le succès du projet est influencé par l'identité de l'administrateur du projet pourrait s'avérer précieuse.
- La dépendance à l'égard des organisations bénévoles, de charité ou d'intérêt unique pour le soutien à l'aménagement des paysages de montagne dépend d'un certain nombre de facteurs, en ce compris l'intérêt politique à assurer un aménagement approprié, le dynamisme de la gouvernance locale et la possibilité de contribution locale dans la conception des initiatives.

Le projet a permis d'identifier un certain nombre de points dont il faudra tenir compte dans les initiatives ou projets futurs, à savoir :

Points à prendre en compte dans les initiatives ou projet futurs

- Pouvons-nous résoudre les tensions entre le développement économique et les zones protégées sans ériger des frontières et des barrières définitives entre la protection et le développement ? Une approche basée sur les principes du développement durable peut-elle fonctionner à cet égard ou devra-t-il toujours y avoir des frontières bien définies pour assurer une protection de haut niveau ? Est-il possible d'estomper ces frontières radicales en accordant au processus de planification plus de responsabilités en termes de protection environnementale et de conservation et amélioration des paysages vivants ?
- Comment surmonter le manque d'intégration de la réflexion sur l'aménagement du territoire entre les institutions concernées avec l'économie, l'environnement ou l'agriculture ? Les exemples positifs d'intégration impliquent-ils tous une politique de gestion des ressources et des décisions financières au niveau local ? Est-il possible, compte tenu des politiques communautaires, nationales et régionales actuelles en vigueur en Europe, d'intégrer ces intérêts sans un changement d'élaboration politique significatif ?
- Dans quelle mesure devons-nous continuer à payer pour le maintien d'activités et de systèmes allant à l'encontre des tendances commerciales et économiques ? Y a-t-il des critères – par exemple l'importance du paysage, l'intérêt culturel des paysages, les exigences de l'habitat ou des espèces – justifiant le soutien à des systèmes non viables d'un point de vue économique ? Comment mesurons-nous, dans la pensée économique courante, la valeur des communautés durables, de l'autonomie et du bien-être humain ?
- Comment les zones de montagne récupèrent-elles les coûts qui leur sont imposés par les communautés urbaines ? Quels mécanismes permettent de reconnaître au mieux les externalités positives fournies à l'ensemble de la communauté par les zones de montagne ?
- Comment des régions présentant des forces inégales peuvent-elles profiter des expériences des unes et des autres, en d'autres termes, lorsqu'une solide gouvernance locale est une caractéristique promotrice du succès dans les zones de montagne, comment peut-elle être transférée à des régions n'ayant pas la même culture ou les mêmes institutions afin d'obtenir les mêmes avantages ? De la même manière, comment serait-il possible de reproduire ailleurs les schémas de régions ayant une forte tradition d'entrepreneuriat et d'indépendance et d'obtenir le bon équilibre entre le soutien aux activités et la promotion de l'entrepreneuriat, afin que les individus soient habilités à agir ?
- Quel devrait être le rôle du gouvernement national dans la planification spatiale ? Est-ce que le rôle du gouvernement national dans l'élaboration de règles définitives cadre avec les principes de développement durable, alors que les décisions devraient être prises au niveau local ?
- Comment les besoins et aspirations des communautés doivent-ils être reconnus et alimentés dans le développement des zones de montagne ? Comment provoquer le changement de culture nécessaire dans certaines régions pour donner aux communautés la confiance de décider ce qu'elles veulent ? Dans quelle mesure cela peut-il être facilité et encouragé par des mécanismes de soutien et une aide ?
- Dans quelle mesure les zones de montagne définies devraient-elles avoir des politiques distinctes au sein de l'UE ; ou les institutions territoriales pour les zones de montagne devraient-elles pouvoir varier la manière dont les politiques sont mises en œuvre et les taux financiers sont définis ?



Synthèse générale

Cette section constitue une synthèse générale des leçons tirées du travail entrepris dans le cadre du projet, tenant compte à la fois des différences significatives dans les méthodologies développées et mises en œuvres au sein de chaque thème et de la grande diversité des projets en termes de sujet, portée, objectifs, situation géographique, financement, calendrier, administrations impliquées et autres porteurs de projet, etc. Par ailleurs, l'on retrouve de grandes variations dans les caractéristiques environnementales, dans la culture et les institutions, ainsi que dans les structures administratives et politiques entre les régions étudiées et les montagnes d'Europe dans leur ensemble. Au vu de cette grande diversité, et du besoin inhérent pour une conception locale appropriée des politiques et initiatives, il n'est pas prudent d'affirmer qu'un modèle particulier d'aménagement durable du territoire – même lorsqu'il est identifié comme une « bonne pratique » – peut ou doit être transféré dans sa totalité d'un lieu à un autre, bien que cela puisse être approprié pour des éléments spécifiques ou des ensembles d'éléments, selon le contexte. Il convient également de noter que, en particulier pour les Thèmes 2 et 3, la plupart des projets analysés étaient des « histoires de réussite ». Cela limite quelque peu la possibilité d'apprendre de ses erreurs. Le but de cette section est de trouver des points de comparaison utiles et un terrain commun (c'est-à-dire des questions horizontales) afin d'identifier les leçons pouvant être appliquées à un niveau plus général. Dans ce contexte, il convient de formuler quatre remarques générales avant de poursuivre sur les questions horizontales abordées dans cette synthèse générale.

Tout d'abord, aucune des collectivités territoriales (c'est-à-dire les ensembles d'institutions susceptibles de soutenir les projets, depuis l'échelon local jusqu'à la Commission européenne) considérées dans ce projet ne dispose d'une approche spécifique pour analyser, préparer ou soutenir des projets dans les zones de montagne uniquement parce que les zones de montagne couvrent l'ensemble ou une partie de leur territoire. De la même manière, aucun des défis caractérisant les zones de montagne (à savoir une population dont la distribution spatiale et la structure par âge changent rapidement, une accessibilité limitée, en particulier en hiver, une infrastructure limitée des transports et des communications ; des conditions difficiles pour l'agriculture et la sylviculture, le tourisme saisonnier) n'est exclusivement limité aux zones de montagne. Toutefois, dans ces régions, bon nombre d'entre eux ont tendance à se présenter simultanément et les zones de montagne peuvent ainsi être considérées comme des « laboratoires » permettant de trouver la solution efficace aux problèmes de développement durable les plus répandus. Par conséquent, d'une part, les expériences abordées dans ce projet devraient pouvoir profiter au plus grand nombre et, d'autre part, les défis particuliers des zones de montagne impliquent des besoins de soutien spécifiques, en particulier en raison des services environnementaux fournis par les zones de montagne (comme nous le verrons ci-après).

Deuxièmement, on peut affirmer sans crainte que tous les types de projets examinés dans cette étude ont un certain nombre d'objectifs fondamentaux conformes aux finalités des politiques européennes et nationales, en particulier en matière de développement durable – tel que le maintien d'une population

viable avec une bonne qualité de vie et un accès aux services, une économie durable et un environnement sain. Toutefois, les coûts économiques de la réalisation de ces objectifs sont souvent très élevés dans les zones de montagne – et il faut reconnaître que le développement durable inclut non seulement des perspectives économiques mais également des perspectives sociales et environnementales. En général, la population relativement éparse, la topographie complexe et, dans la plupart des cas, le climat particulièrement facétieux des zones de montagne, impliquent que la fourniture de services dans ces zones est plus coûteuse que dans d'autres régions, éventuellement 20 à 30% plus chère que dans les zones métropolitaines. Cependant, la proportion varie en fonction de nombreux facteurs, plus particulièrement la zone concernée ; en effet, le système intégré de services concerne-t-il la zone de montagne exclusivement ou la zone de montagne avec ses plaines adjacentes ? De la même manière, le maintien d'une population viable et d'une économie florissante, ainsi que certains aspects de la préservation et de la protection de l'environnement, reposent tout particulièrement sur des infrastructures de transport et de communication efficaces. Le développement et l'entretien d'une infrastructure de transport sont généralement plus coûteux dans les zones de montagne. Bien que cela se soit également vérifié pour le secteur des communications, de nouvelles innovations technologiques laissent présager une relative diminution de ces surcoûts de fourniture dans les zones de montagne. Toutefois tout coût supplémentaire aura des implications pour la compétitivité économique et la fourniture de services.

Troisièmement, toutes les régions – qu'elles soient montagneuses ou non – ont des caractéristiques spécifiques et des atouts dont il faut tirer profit, ainsi que des cultures spécifiques dont les traits uniques doivent être mis en valeur. Il faut donc écarter toute approche « unique » au développement régional, qui tendrait vers une uniformisation de l'innovation et du développement au niveau régional. En revanche, et conformément au principe de subsidiarité, l'idéal serait d'obtenir le moyen le plus efficace pour le groupe de partenaires le plus indiqué – parmi lesquels des entreprises publiques, privées, des ONG et des organisations bénévoles – permettant de trouver et de mobiliser les ressources nécessaires et travailler ensemble afin de renforcer et promouvoir les spécificités et compétences locales. Tous doivent néanmoins être prêts à prendre des risques, accepter les échecs et changer de direction le cas échéant. Enfin, il est primordial d'identifier et de travailler à l'échelle géographique la plus appropriée – tenant compte de la portée spatiale et des relations entre la montagne et les centres urbains avoisinants – pour analyser comme il se doit les défis spécifiques posés au développement durable et ainsi trouver des solutions adaptées.

Quatrièmement, il convient de reconnaître que les projets apportent plusieurs types de valeur ajoutée. Les ressources financières et autres attirent toujours, inévitablement, davantage d'attention. Toutefois, les projets peuvent également apporter de la valeur ajoutée au travers du renforcement des capacités au sein et parmi les porteurs de projet institutionnels et autres ; une valeur en termes de développement de nouvelles politiques et d'évaluation de l'efficacité des politiques existantes ; et en termes socioculturels, en promouvant la paix, la communication et la reconnaissance d'intérêts et identités communs.

Le reste de cette section s'articule autour d'un certain nombre de questions horizontales posées dans les rapports élaborés pour les trois thèmes, ainsi qu'au cours des ateliers de la conférence finale du projet. Les projets spécifiques sont assortis d'un nom et d'un numéro de référence (voir Annexe 1).

**Éviter le
développement
par opposition
aux conflits
de conservation ;
intégration
des intérêts**

La nécessité de parvenir à un équilibre entre la recherche de communautés rurales et d'entreprises viables et l'utilisation des terres et la protection des ressources naturelles était au cœur du Thème 3. L'échelle spatiale est un des points clés. D'une part, les politiques et actions pour la protection de l'environnement sont souvent mues par des impératifs nationaux, voire internationaux. D'autre part, le développement économique et la création d'opportunités d'amélioration de la qualité de vie des habitants de la montagne constituent plus généralement un intérêt local et régional. Toutefois, même au niveau d'un ménage, des tensions peuvent survenir : dans de nombreuses régions, les individus ou les familles ont souvent un revenu dépendant à la fois du tourisme et de la gestion environnementale et/ou des activités primaires (généralement l'agriculture ou la sylviculture) dans une économie

multifonctionnelle. Par conséquent, le facteur humain doit être pris en considération au moment de concevoir et de mettre en œuvre des politiques et activités d'aménagement du territoire, ce qui s'avère bien plus complexe que l'aménagement du territoire en lui-même.

La nécessité d'intégrer les intérêts de développement et de conservation était également présente dans d'autres thèmes. Dans le Thème 1, les indicateurs définis pour mesurer le niveau des services d'intérêt général considéraient les intérêts intégrés du développement durable. Le Thème 2 abordait également ces questions, en particulier parce que la production et la commercialisation de nombreux produits et services de qualité (par exemple le tourisme) reposent sur un environnement qui est – ou est perçu comme étant – de grande qualité. Dans ce contexte, il est possible de vendre des produits de niche à un prix plus élevé qui, implicitement ou explicitement, inclut les coûts supplémentaires des activités spécifiques de gestion ou de protection environnementale. Aussi, l'aménagement sensible du territoire est souvent plus fructueux lorsqu'il implique un soutien aux entreprises économiquement durables, en particulier dans le secteur du tourisme. Quel meilleur exemple que celui de la course de ski organisée au parc national de Buskerud, Norvège (3.2.2). Ici, protection environnementale et commerce ont été intégrés avec succès grâce à la discussion, à l'atténuation des impacts et à la construction d'un climat de confiance et de bonnes relations entre l'administration du parc et les organisateurs de la course. Dans le même ordre d'idées citons Palencia, en Espagne (3.5.1), où le développement d'une grotte ouverte aux touristes fournit de nouvelles ressources à la gestion de l'environnement.

D'autres exemples ont davantage trait à la poursuite de pratiques existantes, à l'introduction de nouvelles cultures, de méthodes novatrices telles que la production organique (qu'elles s'appuient sur des pratiques traditionnelles ou qu'elles se soient inspirées d'autres régions) et à la formation. Cela peut être particulièrement important dans des régions telles que Alto Tamega, Portugal (3.1.1), où tantôt la terre a été abandonnée, tantôt les individus ayant des compétences bien précises sont partis, ont pris leur retraite ou sont décédés. Dans d'autres cas, l'aide financière n'est fournie que si les pratiques d'aménagement du territoire existantes ayant des avantages environnementaux ou préservant les paysages culturels sont maintenues. Le point critique ici est la source d'un tel soutien. Les fonds du Programme de développement rural de l'UE constituent une option, mais bien souvent le niveau de soutien accordé par cette source dans une zone particulière n'est pas adéquat, éventuellement parce que les demandes de financement des gestionnaires de cette zone sont supérieures aux fonds disponibles. Dans ces cas, les ONG, les organisations environnementales ou les agences environnementales du gouvernement peuvent fournir des sources de soutien supplémentaires, que ce soit pour des actions spécifiques ou une aide financière.

Généralement, pour les zones ayant une importance environnementale élevée, le principal problème consiste à trouver le niveau fonctionnel le plus approprié de désignation ou de contrôle de la planification. La protection formelle peut constituer un mécanisme trop étiqué, jugulant les possibilités de développement et de changement dans les paysages culturels qui caractérisent les montagnes d'Europe ; dans certains cas, les mécanismes de planification peuvent s'avérer plus adaptés. De la même manière, les frontières formelles des cartes déplacent souvent le problème de développement en dehors du véritable tracé, les impacts se faisant encore ressentir à l'intérieur de la zone protégée, à l'instar des résidences secondaires en dehors des frontières d'un habitat protégé pour le renne sauvage à Oppland, Norvège (3.4.1). La définition des frontières et des systèmes de gestion, ainsi que leur contrôle, devra dans tous les cas – quoique dans les limites permises par la législation nationale et européenne – faire appel à une participation locale informée. Il est par conséquent essentiel d'identifier des intérêts communs, de rallier un consensus ainsi que de développer et d'appliquer des approches intégrées.

Le lien étroit entre les pratiques d'aménagement du territoire et la fourniture de services environnementaux, ainsi que de services d'intérêt général, offre de nombreuses raisons et opportunités d'investissement dans les zones de montagne. Parmi les services environnementaux citons les systèmes d'approvisionnement en eau fiables et de haute qualité, des paysages culturels attractifs, des sentiers

Liens entre zones de montagne et plaines ; services environnementaux et services d'intérêt général

de randonnée et la biodiversité. Par exemple, à Turin, Italie (3.8.1), les agriculteurs et les coopératives agro-forestières sont chargées de l'entretien des cours d'eau et des sentiers ; et à Trentino, Italie (3.9.1), il est reconnu que les investissements dans l'infrastructure agricole et touristique aident à assurer une meilleure rentabilité des entreprises et par conséquent un entretien permanent du paysage culturel. Néanmoins, plusieurs conflits demeurent non résolus, en particulier ceux portant sur le développement de résidences secondaires à l'intérieur et autour de zones protégées, tels que ceux rencontrés à Telemark et Oppland en Norvège (3.7.1, 3.4.1) et Alto Tamega au Portugal (3.1.1).

Les zones de montagne et les plaines adjacentes sont donc intimement liées et il est important d'éviter « l'urbanisation » des zones de montagne au travers de la polarisation des activités économiques. Les zones de montagne offrent aux habitants des plaines des opportunités de loisirs, de tourisme et une qualité de vie, ainsi que des services environnementaux ayant trait non seulement à l'aménagement du territoire mais également à d'autres aspects, par exemple des services de sécurité (disponibilité de l'approvisionnement en eau et protection contre les catastrophes naturelles telles que les inondations, les glissements de terrain et les avalanches). Les gens de la montagne bénéficient tout autant des services financiers, médicaux, culturels et autres, ainsi que des opportunités d'éducation (en particulier tertiaire), de commerce et d'emploi dans les plaines, en particulier dans leurs villages, qui peuvent jouer un rôle capital dans le développement des zones de montagne. La montagne et les zones adjacentes ont donc bel et bien des intérêts communs et ajoutons que les montagnes, les agglomérations et les villes sont souvent liées par des flux de personnes qui vivent dans les montagnes et travaillent dans les zones urbaines environnantes, de sorte que les gens de la montagne et de la ville se reconnaissent une identité culturelle et sociale commune. Comme évoqué au Thème 1, une des façons de mettre à profit cette identité et ces intérêts communs est de mettre en œuvre de systèmes locaux territoriaux (SLOT en français ou en italien) réunissant un réseau d'acteurs concernés – aussi bien des montagnes que des plaines – qui élaborent et mettent en œuvre ensemble des projets communs promouvant des éléments spécifiques de l'environnement territorial. L'intérêt particulier de ces systèmes serait de pouvoir aborder des problèmes de développement/conservation tels que ceux mentionnés ci-dessus et également d'assurer la fourniture équitable des services. Bien que l'approche SLOT soit holistique, son développement initial peut parfois profiter des intérêts communs dans des secteurs particuliers tels que le tourisme, les loisirs, l'alimentation et la protection contre les risques naturels. Par conséquent, l'approche se fonde sur des processus dynamiques basés sur les relations établies et peut créer ou renforcer un pacte de solidarité et une alliance entre les zones de montagne et les plaines. L'échelle spatiale pertinente est généralement moyenne (correspondant le plus souvent à un niveau NUTS 3 ou légèrement inférieur). De telles zones recouvrent généralement des agglomérations ou villes de taille moyenne, voire plus, pour lesquelles les montagnes constituent un arrière-pays et un complément essentiel. Cette échelle convient sans doute davantage aux régions où les zones de montagne sont proches d'un village de plaine plus important et mieux développé, ayant historiquement servi de centre administratif, commercial et de service aux populations des zones montagneuses de la région. L'on pourrait envisager que les zones de montagne et les villes voisines créent un espace commun d'« interaction et intégration mutuelles » mettant l'accent, par exemple, sur les pôles technologiques, de formation et de recherche plutôt que sur l'« exploitation » des zones de montagne, par exemple au travers du tourisme traditionnel, l'échange de résidences et les résidences secondaires.

Reconnaissance des besoins de la montagne et promotion des connaissances et de l'innovation des zones de montagne

Le maintien et/ou la réintroduction des pratiques traditionnelles dans les zones de montagne, lorsque celles-ci sont conformes aux principes de durabilité, présentent des avantages évidents. Par ailleurs, la population des zones de montagne doit trouver des réponses novatrices aux forces de changement exogènes et endogènes. Certains changements sont progressifs, d'autres apparaissent et se développent rapidement ; ils peuvent constituer à la fois des menaces et des opportunités. Pour répondre de manière proactive, des innovations sont requises et, dans la mesure du possible, elles doivent être créées par les montagnards eux-mêmes. À l'instar de la conclusion du Thème 1, il existe certaines conditions préalables à l'innovation :

- Capacité à générer des projets ou à y participer ;
- Capacité à suivre le progrès technologique, organisationnel et méthodologique ;

- Capacité à trouver des solutions originales aux problématiques ;
- Capacité à lever des financements conséquents ;
- Capacité à mobiliser le secteur privé et à financer l'éducation et la formation.

La connaissance « tacite » basée sur l'expérience et transmise de génération en génération constitue une contribution essentielle à l'innovation. Bien qu'elle soit foncièrement différente du type « scientifique » dominant de la connaissance, les deux types sont complémentaires. Bien souvent, dans les systèmes complexes et dynamiques qui caractérisent tous les aspects des zones de montagne, une telle connaissance tacite est une condition préalable essentielle du développement et de la mise en œuvre des projets – et elle peut également provenir d'autres zones de montagne : un des principes de base du projet Euromountains.net. La connaissance – qu'elle soit tacite ou scientifique – peut être appliquée en tant que moyen de production (par exemple les techniques de production, l'utilisation des ressources locales appropriées, la stratégie de la marque), en tant que contrôle public (c'est-à-dire l'évaluation et la surveillance), et en tant qu'artefact commercial en soi (par exemple le tourisme basé sur la connaissance). Un autre usage possible est la formation, qui doit être conçue au niveau local, en utilisant des approches participatives qui se fondent et qui reconnaissent les spécificités et besoins locaux.

La formation est essentielle en tant que moyen de développement des compétences, pas seulement pour perpétuer ou réintroduire des pratiques traditionnelles, mais également pour transformer des acteurs locaux passifs en des promoteurs actifs du développement, promouvant l'innovation et assurant également la durabilité des activités du projet au-delà de la fin du financement du projet. La formation, basée sur les compétences, les capacités et les connaissances existantes, devrait par conséquent être un élément clé de n'importe quel projet, et pourrait inclure à la fois une fourniture directe et face-à-face (par ex. à Alto Tamega, Portugal [1.5], et Oppland, Norvège [1.10]) et une fourniture à distance (par ex. en ligne, vidéoconférence) pour les gens vivant loin des centres de formation. En ce qui concerne les services publics, certains indicateurs semblent être importants dans le cadre du soutien à la formation au bénéfice de l'innovation, par exemple, le niveau d'informatisation et d'accès à la bande passante, la quantité et la qualité des institutions d'enseignement ainsi que la cohérence du système scolaire et de la formation par rapport aux objectifs d'innovation et de durabilité.

Avec le temps, les innovations peuvent devenir une « pratique courante » mais il y a toujours des possibilités d'amélioration – dès lors une recherche pouvant rassembler les experts, les techniciens et les acteurs locaux pour reconnaître les tendances émergentes et développer et mettre en œuvre les nouvelles innovations s'avère indispensable. Des centres de ce type existent déjà dans certaines zones de montagne, mais il en faut bien plus. Bon nombre de ces stimulants à l'innovation requièrent que la/les collectivité(s) territoriale(s) pertinente(s) fournisse(nt) des conseils et un environnement favorable aux porteurs de projet, en proposant un soutien non seulement à la formation et à la recherche mais également au développement d'une capacité à dénicher les projets potentiels et les bonnes idées (et également de limiter ou mettre fin au développement des projets moins adaptés), sans oublier la mise en œuvre d'une stratégie de développement régionale rationalisant les besoins et priorités des habitants de la montagne.

La nécessité de se fonder sur les spécificités locales pour le développement de solutions novatrices et de formations est liée à la nécessité de reconnaître la valeur de la subsidiarité dans le développement et la mise en œuvre des projets. En ce qui concerne les services d'intérêt général mentionnés au Thème 1, les questions clés ont trait au niveau approprié auquel ces services doivent être développés, financés et mis en œuvre ; au choix entre une fourniture de services par des organisations publiques ou privées ou des partenariats public-privé (PPP) ; et comment les autorités publiques locales peuvent contribuer au processus local de développement. L'échelle est une question fondamentale, en particulier dans les zones où la population est éparpillée. Quelle est la meilleure échelle pour la fourniture des services, en tenant compte à la fois de la rentabilité de cette échelle et des besoins et attentes des habitants locaux ?

**Reconnaître
la valeur
de la subsidiarité**

En ce qui concerne les types de projets abordés aux Thèmes 2 et 3, il convient de reconnaître que les bonnes idées de projets sont souvent proposées par des habitants locaux ayant des liens privilégiés avec leur région et leur héritage et probablement par ceux ayant le plus grand intérêt à s'assurer un avenir durable. Toutefois, ils n'ont pas nécessairement les capacités ou le large éventail de compétences requises pour mettre en œuvre et gérer des projets à eux seuls ; et parfois leurs objectifs – en particulier en termes de développement économique – peuvent s'opposer à des intérêts plus vastes. Le thème du développement dirigé par la communauté a été particulièrement exploré dans le Thème 3, et bien que les modèles fussent différents dans tous les cas, ils impliquaient tous un accord et un dialogue entre les communautés et les organes du secteur public. Dans les Highlands en Écosse (3.3.1), une comparaison des systèmes d'aménagement du territoire conçus au niveau local et au niveau national a révélé que les premiers ont tendance à être plus performants en matière de réalisation de leurs objectifs. Parmi les facteurs responsables citons l'absence de spécificité locale et de financement adéquat dans le système national au titre du règlement du développement rural. Toutefois, dans d'autres régions telles que Palencia, Espagne (3.5.1), même lorsqu'un projet est initié au niveau local, il a été constaté que les administrations régionales voire nationales doivent être étroitement impliquées, en particulier celles où il y avait un besoin particulier d'équilibre entre les objectifs économiques et environnementaux. Toutefois, lorsque des partis politiques différents ont un contrôle à différents niveaux, cela pose un défi particulier à la subsidiarité. Par conséquent, un changement de gouvernement à n'importe quel niveau peut avoir des effets importants – positifs ou négatifs – sur la durabilité d'un projet ou initiative quelconque ; ce qui une fois encore rappelle l'impérieuse nécessité de développer et de renforcer les capacités au niveau local.

Une des conclusions du Thème 3 est que, en général, les décisions politiques prises au niveau le plus local possible ont tendance à être basées sur de meilleures connaissances que celles prises depuis un échelon plus distant. Cependant, si la zone géographique sur laquelle une politique ou initiative est centrée est trop réduite ou que sa population est trop dispersée, il peut survenir un problème de capacité et de disponibilité de la main-d'œuvre, ce pourquoi l'échelle à laquelle une politique doit être traduite est très importante. La responsabilité ne peut pas être déléguée sans le financement et les outils aptes à rendre une initiative efficace ; un modèle pouvant avoir une vaste applicabilité est celui d'un cadre national ou régional mis en œuvre à des niveaux plus locaux, offrant ainsi un soutien aux mesures localement pertinentes. Cela peut exiger un soutien externe (par ex. une main-d'œuvre supplémentaire ou les ressources d'une ONG ou d'une organisation du tiers secteur) pour faciliter la mise en œuvre d'un projet.

**Promotion
de partenariats
efficaces**

Tous les projets évalués dans cette étude impliquaient des partenariats entre différents porteurs de projet. Dans la plupart des cas, ces partenariats se forment entre toute une série de porteurs de projets qui conservent leur identité actuelle tout le long et au-delà du projet. Dans certains cas, de nouvelles institutions spécifiques sont créées pour un projet et si elles s'avèrent durables, elles peuvent se poursuivre au-delà de la durée du projet. L'établissement d'un climat de confiance et de bonnes relations, en ce compris d'une communication efficace et ouverte, entre les porteurs de projet est un facteur décisif du succès et de la résolution des préoccupations potentiellement conflictuelles. Dans ce contexte, il conviendrait de mettre l'accent sur l'importance de la présence d'un facilitateur encourageant tous les porteurs de projet à poursuivre le projet. Les porteurs de projet passionnés et déterminés, qu'ils fournissent un soutien ou qu'ils mettent directement en œuvre des projets, augmentent également les chances de succès. Le transfert d'informations, de connaissances et de points de vue doit être structuré, respectueux et représentatif de différentes perspectives, afin d'encourager une compréhension mutuelle et d'instaurer la confiance. À défaut, cela pourrait éveiller un sentiment de frustration et donner, en particulier chez les porteurs de projet privés, l'impression d'être freinés par la bureaucratie. À cet égard, les administrations locales devraient veiller à la transparence de leurs décisions et affectations financières. Par conséquent, il est indispensable de mettre en place une bonne communication à la fois verticale – entre les administrations locales, régionales, étatiques et de l'UE – et horizontale, aussi bien dans la zone du projet elle-même qu'entre les porteurs de projet dans une région, par exemple, afin que

les municipalités soient conscientes de ce qui se passe dans les communautés avoisinantes et puissent transférer les bonnes pratiques localement pertinentes. Par souci de cohérence, il conviendra d'assurer une bonne communication multisectorielle entre les collectivités territoriales ou leurs agences par exemple pour éviter l'installation d'une ligne électrique traversant un paysage prisé par les touristes. L'approche par SLOT, mentionnée ci-dessus, peut s'avérer particulièrement adaptée dans ce contexte.

Cette nécessité d'assurer de bonnes relations et une bonne communication est vitale tout le long du projet. Il a été souligné dans le Thème 3 que les porteurs de projet locaux doivent être impliqués et intégrés aussi bien dans la conception que dans le déroulement d'un projet ; même lorsqu'un projet est dirigé par des organisations du secteur public, l'engagement des institutions privées et des groupes de représentants dans le partenariat aide à assurer une « appropriation » et contribue à une meilleure prise de décision. Le modèle PPP est un exemple particulier à cet égard. Parallèlement, les collectivités territoriales locales ou régionales devront fournir des moyens spécifiques permettant aux porteurs de projet d'être informés, de participer et d'être soutenus durant le projet, et d'assurer sa continuité. Cela n'est pas sans rappeler les conclusions précédentes concernant la formation, et cela est particulièrement vrai pour les nouvelles organisations bénévoles, qui émergent tout particulièrement dans les communautés ayant un sentiment très développé de territoire et d'identité culturelle, et qui reconnaissent la fragilité de leur économie locale. L'autre point important est que, si les collectivités territoriales doivent soutenir les projets, il doit y avoir une convergence entre leurs objectifs politiques et les attentes des porteurs de projet. Cela exige une fois encore coopération et discussion. La question clé, cependant, demeure dans quelle mesure exactement les porteurs de projet doivent-ils être impliqués dans un projet concernant des intérêts plus vastes (par exemple des services environnementaux, des opportunités récréatives ou touristiques) et quels doivent être leurs droits et responsabilités respectifs. Comme le signale le Thème 3, les points de vue subjectifs, différents ou inattendus des porteurs de projet ne peuvent être ignorés, mais des efforts doivent être consentis pour comprendre ce qui sous-tend ces perspectives et communiquer le cheminement des prises de décision.

Les projets devraient toujours être développés sur base de l'identification d'un besoin et non simplement parce qu'un nouveau mécanisme ou opportunité de financement a vu le jour. Les projets examinés dans cette étude ont été financés par les sources les plus diverses, le financement par les collectivités territoriales étant le dénominateur commun, mais l'on retrouve également de nombreuses autres sources publiques et/ou privées. Le Thème 1 a révélé que les solutions qui sous-tendent les projets sont plus novatrices lorsqu'ils exigent une part importante d'autofinancement (ce constat concerne surtout les projets culturels et sociaux) mais également que les fonds publics de « démarrage » sont stratégiques et qu'ils devraient être mobilisés pour un certain nombre d'années. Le Thème 2 a conclu que les projets les moins réussis étaient ceux présentant les exigences d'autofinancement les plus faibles et un soutien qui avait tendance à se présenter sous la forme de paiements annuels ou irréguliers non planifiés et/ou qui provenaient de sources différentes et/ou qui devaient être renégociés chaque année. Le Thème 3 a quant à lui conclu que le succès est plus probable lorsque les gestionnaires n'ont qu'une seule interface avec les sources de financement pour le développement intégré, ce qui contribue également à assurer l'intégration des intérêts environnementaux et économiques. La solution la plus adaptée serait qu'un organe public (par ex. une municipalité ou une agence de développement local) assure cette interface, même lorsque le financement provient de sources multiples.

Miser sur le long terme : durabilité financière en cours et au-delà des projets

La conclusion qui s'impose est que l'engagement financier d'un ou de plusieurs bailleurs de fonds clairement définis et du(des) partenaire(s) principal(aux) au cours de la durée du projet est un élément clé de la réussite – et cela doit être clair dès le début. Le fait d'avoir un intérêt ou un enjeu dans le projet accroît la responsabilité et l'imputabilité des porteurs du projet. Néanmoins, le taux d'intervention externe doit être défini au niveau approprié. Le Thème 3 a conclu que si le taux est trop faible, les objectifs du projet peuvent ne pas être atteints (bien que, dans ces cas, comme le note le Thème 2, on peut raisonnablement se demander si l'intervention était vraiment nécessaire) et, s'il est trop élevé, cela peut également causer des problèmes puisque les porteurs de projet peuvent ne pas faire preuve

d'un véritable engagement. Même si la contribution des porteurs de projet est souvent financière, dans certains cas – en particulier ceux où les entreprises privées, que ce soit individuellement ou par regroupements, constituent les principaux porteurs de projet – elle peut se traduire par un soutien immatériel tel qu'une coordination de projet ou un développement de la qualité (pour les projets d'artisanat par exemple) ou de la recherche, des études de marché et des activités de communication (pour des projets agroalimentaires par exemple). Toutefois, les engagements à fournir des fonds et d'autres ressources doivent bel et bien considérer tous les éléments qui rendront les activités du projet durables à long terme. De fait, dans un projet destiné à développer la qualité des produits, si la plupart des fonds sont affectés au responsable du projet au détriment de l'amélioration de la qualité du produit et du marketing, les activités risquent de prendre fin lorsque les fonds seront épuisés. Pour ce qui est du secteur privé, il serait particulièrement intéressant que les fonds soient consacrés au soutien de jeunes entrepreneurs locaux qui pourront ensuite poursuivre leurs activités après la fin du projet.

Bien qu'il soit préférable qu'un pool de bailleurs de fonds et de porteurs de projet soit défini dès le départ, les sources de financement peuvent souvent changer en cours de projet, en particulier pour les projets les plus novateurs, dans lesquels de nouveaux besoins apparaissent au gré de l'évolution du projet. Le Thème 2 a relevé qu'il n'était pas possible de tirer des conclusions générales concernant les conditions optimales de l'intervention par des collectivités territoriales à des étapes précises de la mise en œuvre du projet, ni d'affirmer que le financement à partir de certains échelons (local, régional, national ou européen) était plus approprié aux différentes étapes. Par ailleurs, le format financier des PPP peut évoluer en cours de projet. Pour les projets impliquant des produits de qualité ou des entreprises spécifiques, y compris pour la fourniture de services privatisés, les autorités publiques déboursent volontiers des fonds pour les premières étapes – par exemple, pour développer un prototype, participer à des formations et développer des contacts – les entreprises privées ou les sources de financement prenant ensuite la relève du projet pour le développer et étendre les marchés.

Ce schéma ne se vérifie pas toujours pour les services publics, bien que le Thème 1 ait vu de nombreux bons services introduits et mis en œuvre grâce à des projets spécifiques disparaître dès l'arrêt du financement. Cela s'explique en partie par le fait que les services publics sont censés être de plus en plus compétitifs, que ce soit dans un système national orienté sur le marché qui ne reconnaît pas les coûts ajoutés d'exploitation dans les zones de montagne (par exemple les hôpitaux en Norvège [1.10]) ou au travers du développement de la concurrence dans le secteur privé. La disparition des services à la fin du financement n'est pas la seule conséquence : ceux qui avaient été employés par le service perdent leur emploi et la région perd des débouchés. Il s'ensuit un sentiment accru de frustration des locaux à l'égard des outils et des programmes d'intervention, y compris ceux financés par la Commission européenne. Toutefois, il est difficile de tirer des conclusions générales, à fortiori si l'on tient compte de la variabilité des frais d'exploitation des différents services.

Il convient également de ne pas négliger les avantages complémentaires des services. Par exemple, les bibliothèques ne se contentent pas d'être plus rentables dans les zones de montagne que dans les zones urbaines, elles ont aussi une grande importance sociale, en particulier en basse saison. Étant donné l'importance de ces avantages complémentaires, qui ne se cantonnent pas aux zones de montagne mais concernent également les territoires entre les zones de montagne et les plaines, comme discuté précédemment, et qui peuvent s'avérer difficiles à quantifier en termes monétaires, il est important de les identifier comme des facteurs positifs. Il peut en découler un large éventail d'autorités publiques – ainsi que d'autres porteurs de projet tels que des ONG et des organisations bénévoles – désireuses de soutenir des projets et de poursuivre des activités à long terme. Dans le même ordre d'idées, lorsque les activités d'aménagement du territoire promues par les projets ont également des avantages environnementaux, il serait de bon ton que ceux ayant aménagé leur territoire pour assurer de tels avantages reçoivent une compensation financière à long terme, comme semble être la coutume en matière de financement du développement rural. Il subsiste néanmoins la question du (des) niveau(x) approprié(s) de l'autorité à l'origine du soutien. La réponse varie sensiblement à travers les montagnes d'Europe, en fonction des ressources et des responsabilités des différents niveaux d'autorité.

Les collectivités territoriales responsables des zones de montagne d'Europe divergent considérablement en termes de degré d'autonomie (cf. subsidiarité), de compétences et de ressources techniques, humaines et financières. Toutefois, les administrations locales sont souvent – bien que pas toujours – limitées en termes de capacités à développer, soutenir, surveiller et évaluer les projets pour lesquels elles ont une responsabilité totale ou partielle en tant que bailleur de fonds, exécuteur ou les deux. Comme signalé au Thème 1, la durabilité à long terme requiert des systèmes performants, même lorsqu'ils diffèrent des systèmes ayant réussi dans d'autres régions, qu'il s'agisse de zones urbaines, de zones présentant une population fortement disséminée ou encore de zones montagneuses.

Les problèmes de capacité des collectivités territoriales à être effectivement impliquées dans toutes les étapes des projets, depuis la conception, en passant par l'évaluation de la faisabilité, la mise en œuvre, jusqu'à l'évaluation post hoc, ont bénéficié d'une attention particulière dans le Thème 2. Lors de la toute première phase de développement du concept, il est très utile pour les autorités de disposer d'un personnel pouvant aider les créateurs de projets à clarifier leurs objectifs. Cette aide peut consister en l'identification de la différence souvent substantielle entre ce que les porteurs de projet veulent et ce dont ils ont besoin – et, dans certains cas, en la déclaration de certains concepts, activités planifiées ou compétences du porteur de projet comme inappropriés. Les projets doivent avant tout être réalistes, utiles et réalisables et également bénéficier d'une assistance financière des autorités locales dès la phase de lancement. Lors de l'étape de la formulation du projet, ces collectivités peuvent soit nommer des responsables ou représentants à l'évaluation de la faisabilité des projets potentiels, soit sous-traiter ce travail à des experts. Le travail est ainsi réalisé sans devoir se constituer une capacité interne. Durant la mise en œuvre des projets, il est encore relativement facile pour une collectivité territoriale de gérer les données administratives et financières requises pour surveiller les projets, mais cela ne garantit pas en soi la bonne affectation des fonds du projet. Il existe également diverses alternatives en ce qui concerne la surveillance. Une des solutions serait de nommer une collectivité « proche du terrain » comme responsable (par ex. d'un niveau NUTS 2 ou 3 jusqu'à un niveau NUTS 4 ou 5) ; cette option pourrait fortement contribuer au succès du projet si la collectivité de niveau inférieur a suffisamment de connaissances et de capacités. Parmi les autres alternatives citons un groupe de collectivités, le représentant d'un gouvernement national agissant par procuration (dans le cas des fonds de l'UE), ou un organisme d'un gouvernement local (par ex. un organe de gestion du Fonds LEADER) agissant par procuration, lorsque le financement provient de sources multiples. Dans tous ces cas, les responsabilités et rôles respectifs des différentes parties doivent être clairement définis.

Bien souvent, les autorités de financement, ou les organes agissant en leur nom, n'effectuent que des tâches administratives et de gestion financière de routine, veillant uniquement à ce que les pièces justificatives soumises répondent aux exigences de forme, sans examiner la légitimité des activités ou dans quelle mesure celles-ci contribuent à la réalisation des objectifs du projet. Le risque ici est que malgré que les dépenses planifiées soient réalisées et justifiées, les objectifs eux, ne soient pas atteints. Il conviendrait au minimum d'organiser une réunion avec les principaux porteurs de projet afin d'évaluer le bon déroulement du projet conformément à ses objectifs et son budget. À l'inverse, si l'autorité souhaite jouer un rôle plus actif dans l'évaluation des résultats du projet et de la mesure dans laquelle les activités contribuent à la réalisation des objectifs du projet, elle doit justifier des capacités humaines et techniques, du know-how et des compétences adaptées pour mener des évaluations non seulement des résultats financiers mais également des résultats en termes d'environnement, d'emploi et autres. Elle doit également définir la portée de son intervention vis-à-vis du porteur de projet chargé de la mise en œuvre/ chef de projet et des autres porteurs de projet concernés (par ex. des agences de développement agricole ou rural) afin d'éviter toute confusion des rôles et responsabilités. À l'instar de tous les partenariats de ce type, une relation de confiance entre les différents porteurs de projet est essentielle : les porteurs de projet chargés de la mise en œuvre du projet doivent être disposés à laisser les autorités publiques juger de la réussite ou de l'échec de « leur » projet ou de « leurs » actions. Par ailleurs, ces autorités doivent être capables de prendre du recul et de porter un regard critique, afin de contribuer au succès du projet et ne pas se contenter d'être le moyen par lequel il a été enregistré.

Reconnaissance des valeurs de l'échange

L'ensemble du projet Euromountains.net était basé sur le principe d'échange d'expériences et d'informations par le biais de réunions et de visites d'étude. Malgré la grande diversité des situations à travers les régions partenaires et le constat évident qu'il n'est pas réaliste d'envisager le transfert de modèles d'une région à une autre, le projet a néanmoins mené à des visions communes et à certains échanges techniques spécifiques entre les participants. Citons pour exemple la décision d'un agriculteur de Trente, Italie, d'importer du bétail des Highlands en Écosse afin d'améliorer la qualité des stocks (Thème 3), et l'intérêt des partenaires à Oppland, Norvège et du Val d'Aoste, Italie (Thème 2) à partager les connaissances en matière de construction de maisons utilisant du bois et des pierres.

Une enquête portant sur 10 partenaires du projet originaires d'Italie, de Norvège, du Portugal et d'Écosse a révélé que ceux-ci estimaient que le projet avait créé des opportunités et avantages non négligeables, en particulier en termes de promotion de meilleures pratiques, de relations entre les partenaires et, dans une moindre mesure, en matière de partage d'informations. Les deux aspects pointés du doigt par les partenaires comme grevant le plus souvent le développement d'un projet étaient les aspects administratifs et la taille de l'organisation. Toutefois, d'autres aspects ont également eu des effets négatifs : mauvaise structuration par le partenaire principal, différences dans la définition des secteurs d'analyse et des objectifs, ampleur et complexité du partenariat et l'engagement variable des partenaires tout au long du projet. Les activités les plus importantes en matière de dissémination et de partage d'informations et de meilleures pratiques étaient, par ordre d'importance, les séminaires, les rapports écrits, les visites d'étude et le séminaire www.euromountains.net. La principale motivation des partenaires à participer activement aux activités de mise en réseau était la possibilité de découvrir les problèmes et solutions affectant d'autres zones de montagne et de partager des informations et des expériences. Toutefois, les opportunités d'échange d'informations entre les partenaires étaient parfois compromises par l'absence de langue commune. Cette enquête a également mis en avant la nécessité de créer un site Web totalement fonctionnel dès le début du projet, de le mettre régulièrement à jour et de l'utiliser de manière plus dynamique.

Recommandations

Il convient de reconnaître et d'évaluer les avantages des services environnementaux, sociaux et autres (par ex. le tourisme durable, la qualité de vie, les ressources naturelles telles que l'eau, la protection contre les risques naturels) des zones de montagne afin de justifier le transfert de fonds et d'autres ressources, ainsi que les investissements dans les zones de montagne.

Les caractéristiques spécifiques des zones de montagne impliquent des coûts supplémentaires, qui doivent être couverts par les affectations de ressources pour les services et activités dans ces régions. Cela peut signifier un financement ou des taux d'intervention plus élevés, ou des taux qui sont en partie évalués et définis au niveau régional et qui ont la flexibilité d'être augmentés ou diminués en fonction des besoins locaux.

De la même manière, les surcoûts des services d'intérêt général doivent être pris en compte dans les politiques et budgets publics pour les zones de montagne. Ces services peuvent en effet devenir un « coût de production » pour les entreprises s'ils ne sont pas bien gérés : par exemple, l'absence de soins de santé pour les personnes âgées ou pour les enfants peut contribuer à faire augmenter les taux d'absentéisme parce que les travailleurs doivent soigner leurs parents ou enfants au lieu de travailler.

Il est donc primordial de clarifier et de renforcer les intérêts communs et l'identité des habitants de la montagne, des plaines et des zones urbaines. Si une région de montagne et ses plaines adjacentes et centres urbains sont conjointement définis en tant que « système local territorial » (SLOT) et/ou qu'ils peuvent créer un espace commun d'interaction et d'intégration mutuelles, le problème des surcoûts des services affectant les zones de montagne deviendra un problème commun, comparable au problème d'aliénation sociale affectant les centres urbains. Et les problèmes communs trouvent plus facilement des solutions communes.

Il est nécessaire d'adopter des approches plus fonctionnelles, plus adaptées et plus flexibles à la définition et désignation des frontières des zones protégées. Dès lors, la gestion des ressources de ces zones devrait envisager une plus grande flexibilité dans les plans de gestion des sites désignés en vertu de la législation nationale et européenne ou d'autres modèles tentant de réconcilier les objectifs de conservation et de développement, à l'instar des Parcs régionaux en France. Les alternatives à la désignation peuvent également être envisagées, par exemple au travers de contrôles de planification – lorsque possible au niveau local. Dans tous les cas, il convient d'assurer une participation locale informée dans la définition des frontières et dans la conception, mise en œuvre et surveillance des systèmes de gestion et d'aménagement.

Il est indispensable d'encourager une communication efficace entre les porteurs de projet, afin d'identifier les intérêts communs entre le développement et la conservation, qui se traduisent souvent

Les zones de montagne : avantages et coûts – la relation entre les montagnes, les plaines adjacentes et les zones urbaines vue sous un nouvel angle

Approches intégrées

dans le fait que, en particulier dans les zones de montagne, plusieurs familles perçoivent des revenus pour des activités contribuant à la fois au développement économique et à la gestion environnementale durable. L'aménagement sensible du territoire est souvent plus fructueux lorsqu'il implique un soutien aux entreprises économiquement durables, par exemple la production de produits de qualité et le tourisme. Ces activités peuvent être soutenues par des systèmes de labels.

Au vu des changements rapides et dynamiques affectant les zones de montagne et leurs populations, le financement du développement rural pour l'aménagement du territoire devrait promouvoir non seulement le maintien et/ou la réintroduction des pratiques traditionnelles mais également le développement et la mise en œuvre d'approches novatrices soutenant à la fois les économies et la qualité environnementale.

Il convient de reconnaître que les habitants des zones de montagne et leurs plaines adjacentes, y compris les centres urbains, dépendent les uns des autres à plusieurs égards. Cela implique de désigner des zones de gouvernance appropriées coïncidant avec les zones fonctionnelles, cf. les « systèmes locaux territoriaux » (SLOT).

**Formation,
éducation,
recherche
et développement**

Les populations des zones de montagne devraient avoir accès à la fois à l'enseignement supérieur et autre, afin de faciliter la recherche et soutenir la formation, aussi bien dans les secteurs traditionnels que nouveaux, et encourager ainsi la population à rester en zone de montagne grâce à la disponibilité d'emplois durables à long terme.

Les zones de montagne possèdent d'immenses réservoirs de connaissances locales. Ces connaissances, compétences et savoir-faire doivent être évalués à la fois en tant que contribution aux projets et avant la conception des programmes de formation, qui devraient inclure des approches participatives. Les connaissances locales (tacites) et les connaissances « scientifiques » acquises au travers de la recherche extérieure et la surveillance devraient être intégrées et utilisées pour créer une plateforme de connaissances cohérente et durable rassemblant toutes les expériences disponibles, et ces informations devraient être utilisées de la manière la plus appropriée.

Pour compléter la formation locale pratique basée sur cette connaissance tacite et scientifique, les institutions d'éducation et de recherche des zones de montagne devraient tout particulièrement envisager de recourir à des méthodes de formation à distance pour des personnes habitant loin des centres de formation. Cela implique toutefois d'avoir accès à des services informatiques et de communication équivalents à d'autres régions et d'évaluer les moyens efficaces d'utiliser ces services.

Les zones de montagne peuvent constituer un centre d'activités technologique, de formation et de recherche. Les stratégies de développement régional pour les zones de montagne devraient promouvoir les programmes de recherche et de développement et/ou des centres qui rassemblent des experts, des techniciens et des acteurs locaux pour reconnaître les tendances émergentes et les potentiels d'innovation, prodiguer des formations et mettre en œuvre les innovations.

Les idées développées au niveau local ont souvent plus de chances d'aboutir parce qu'elles sont ancrées dans les connaissances et la culture locales. Toutefois, dans les zones de montagne, la capacité locale à développer des projets est souvent limitée, de sorte qu'un soutien flexible pour la conception et la mise en œuvre des projets doit être fourni que ce soit par les gouvernements, les ONG ou autres organisations publiques ou privées. Avec le temps, le développement d'une telle capacité devra être intégré dans les plans de développement régionaux.

La recherche dans les zones de montagne doit s'articuler autour des connaissances, savoir-faire, opportunités et atouts locaux, en particulier pour l'emploi. Les activités de recherche devraient fournir des informations permettant l'évaluation des changements au cours du temps – pas seulement en ce qui

concerne l'environnement, l'économie, la population, etc., mais également eu égard aux aspirations des montagnards et les expériences culturelles collectives gagnées au fil des générations ayant vécu et travaillé dans les montagnes.. Ces informations sont essentielles pour clarifier les réalités et spécificités de la montagne, permettant ainsi de les utiliser aussi bien dans la prise de décision et l'élaboration de politiques que pour informer les visiteurs et autres porteurs de projet qui bénéficient des zones de montagne.

Tous les porteurs de projet pourvoyant des ressources à un projet devraient clairement s'engager à poursuivre ces contributions pendant toute la durée de vie du projet, sous réserve des procédures normales applicables (audit, etc.). Des modèles novateurs de fourniture de ressources devraient être envisagés, y compris les partenariats public-privé (PPP), et ceux-ci devraient reconnaître que de nombreux projets en zone de montagne ont des avantages accessoires (sociaux, environnementaux, etc) et que, partant, les analyses de rentabilité et les systèmes de mesures au sens strict ne sont pas toujours appropriés.

Engagement des porteurs de projet

Pour les projets impliquant des entreprises privées, qu'elles soient individuelles ou en regroupement, leur engagement à fournir un niveau raisonnable de ressources dès le début du projet est essentiel pour assurer non seulement le succès du projet mais la durabilité à long terme des activités ou produits qu'il développe. À cet égard, le soutien et la formation aux jeunes entrepreneurs locaux peuvent s'avérer particulièrement utiles.

Tous ces projets en cours de développement, y compris ceux impliquant les services publics, devraient envisager la durabilité au-delà de la fin du projet, même si les conditions administratives, politiques ou économiques changent.

Les divers services publics et avantages fournis par les zones de montagne impliquent un éventail assez varié de porteurs de projet. Par conséquent, dès les premières étapes du développement d'un projet, l'éventail complet de porteurs de projet devrait être identifié et leurs intérêts et points de vue évalués.

Tous les porteurs de projet, y compris les concepteurs et bailleurs de fonds des projets, devraient s'engager à pratiquer une communication ouverte – y compris le transfert d'informations, de connaissances, de politiques et de points de vue – à travers toutes les étapes du projet. Ceci implique qu'une part équivalente du budget soit affectée à ces activités.

L'obtention d'une valeur ajoutée sur des projets interrégionaux requiert un engagement à l'égard des objectifs, y compris la dissémination au niveau local/régional et une aide à la participation aux réunions. Cela est particulièrement important en raison des coûts de transport relativement élevés au sein des zones de montagne, en provenance de celles-ci et entre celles-ci.

Il serait utile d'envisager de confier à un organe public la responsabilité d'agir comme l'unique interface pour les personnes chargées du développement et de la mise en œuvre des projets, même lorsque les sources de financement sont multiples. Les rôles et responsabilités de tous les porteurs de projet doivent être conjointement définis et bien clairs pour tous.

Administration et soutien efficaces

La coopération entre les autorités locales et le personnel chargé du développement et de la mise en œuvre est vitale. Lorsque possible, les autorités locales devraient disposer d'effectifs pouvant aider ceux qui ont des idées de projets à clarifier leurs objectifs et définir les meilleures options pour développer des projets réalistes, utiles et réalisables. Tous les porteurs de projet doivent accepter le risque d'échec et pouvoir s'adapter si les activités ne se déroulent pas comme prévu ou si les conditions changent.

Les autorités locales à la tête des projets doivent disposer des capacités humaines et techniques suffisantes pour s'assurer qu'elles ne contrôlent pas que les aspects financiers mais qu'elles sont également capables d'évaluer la qualité des activités et la mesure dans laquelle celles-ci contribuent aux objectifs du projet. Cela

pourrait impliquer que les autorités supérieures fournissent le soutien nécessaire aux autorités inférieures afin que les projets puissent être gérés plus « près du terrain ». Ceci renvoie à la nécessité pour les autorités chargées de la surveillance des projets de se réunir au moins une fois par an avec les principaux porteurs de projet afin de s'assurer du bon déroulement du projet conformément à ses objectifs et au budget.

Il conviendra d'apporter un soutien aux administrations publiques et à un large éventail de porteurs de projet dans les nouveaux États membres de l'UE afin de développer leur capacité à répondre aux nouvelles opportunités de financement et à participer et gérer des projets.

Subsidiarité

Les autorités locales jouent un rôle crucial dans les processus de développement durable. Ce rôle devrait être renforcé dans la législation européenne et nationale. À cet égard, parmi les recommandations spécifiques aux niveaux européen, national et local citons :

- En ce qui concerne les Plans de développement rural (fonds FAEDR), FEDR et FSE, il convient d'avoir :
 - 1) Une approche locale intégrée pour utiliser les ressources financières, de sorte que les directives opérationnelles présentées par les gouvernements nationaux et les régions à la Commission européenne pour aval lors de prochains mois accordent la priorité aux projets locaux intégrés présentés par un groupe de partenaires ;
 - 2) Une intégration des différents fonds (FAEDR, FEDR, FSE) dans le cadre d'une vision de planification cohérente de la montagne/des plaines.
- En ce qui concerne le nouvel Objectif 3 (Programme Interreg) : le concept de SLOT ou d'espaces (de montagne/de plaine) communs d' « interaction et d'intégration mutuelles » devrait être promu dans les nouveaux Programmes Interreg transnationaux et transfrontaliers. Plus particulièrement, les Projets régionaux (et la création de régions macro-européennes) devraient inclure l'approche SLOT pour l'observation et la gouvernance en tant qu'outil pour une nouvelle politique de développement et de planification urbaine/spatiale. Les projets de coopération interrégionale prennent un certain temps pour décoller. Il en va de même pour les partenaires qui doivent apprendre à se connaître et établir un climat de confiance. Aussi, pour que les projets de coopération puissent être réellement efficaces, les partenariats doivent être nourris. Les projets de coopération s'articulant autour de réseaux volontaires existants, tels qu'Euromontana, ont un meilleur rapport coût-efficacité lors du lancement et ont de meilleures chances de devenir durables.
- À un échelon plus local, les gouvernements nationaux ou régionaux devraient faciliter la collaboration, l'échange d'expériences et le développement des compétences parmi les groupes de municipalités sur des thèmes d'intérêt commun et, le cas échéant, encourager l'établissement ou la reconnaissance de zones de montagne dotées d'identités bien définies et basées sur des caractéristiques humaines, culturelles, économiques et environnementales. Ces identités offrent non seulement un fondement solide au développement durable mais peuvent également y contribuer, par exemple au travers du développement de systèmes de labels qui apportent de la valeur ajoutée aux produits et services régionaux (par ex. dans le tourisme).

Idées de nouveaux projets/initiatives

Cette section est basée sur une enquête portant sur 10 partenaires du projet originaires d'Italie, de Norvège, du Portugal et d'Écosse, ainsi que sur les contributions de la conférence finale.

Tous ces partenaires considèrent les activités de mise en réseau importantes dans le cadre du développement de nouveaux projets, bien que pour des raisons différentes. De telles activités :

- permettent : a) d'accroître la connaissance mutuelle et un échange d'expériences plus efficace et durable ; b) d'accroître la reconnaissance et l'efficacité sur la scène internationale et politique ; c) de faire diminuer les coûts et d'obtenir des économies d'échelle ;
- sont un bon moyen : a) de rencontrer d'autres professionnels qui travaillent sur les mêmes problèmes, b) de concrétiser les défis et problèmes communs et de définir des thèmes utiles de coopération/de mise en œuvre de projets ;
- servent de forum d'échange d'informations de qualité.

En vue de renforcer les nouveaux réseaux, plusieurs stratégies sont nécessaires :

- avoir un tableau précis des différents partenaires potentiels et de leurs besoins ;
- identifier des objectifs/tâches communs et plus ciblés et des projets bien définis ;
- identifier et définir les rôles au sein du réseau, en particulier ceux de coordinateur et de facilitateur ; il est important de développer des stratégies de communication pour les partenaires et pour les autres parties intéressées ;
- conjuguer des rencontres virtuelles et physiques ; les membres du réseau doivent se rencontrer (physiquement) de temps à autre pour maintenir le réseau vivant ;
- définir un agenda commun clair pour les objectifs de partenariat, pour les méthodes et activités à entreprendre ; s'assurer que tous les partenaires ont un engagement – en particulier un engagement politique et opérationnel – envers les objectifs et les activités du partenariat, et ce à tous les niveaux de leur organisation.

Les partenaires seraient intéressés à développer : des activités pouvant a) réaliser des objectifs concrets ; b) comparer les politiques et leurs impacts ; c) stimuler le débat ; ainsi qu'un réseau entre les producteurs et les membres communs des communautés de montagne locales dans les différents pays.

Les partenaires seraient intéressés à développer de nouveaux projets et collaborations principalement dans les domaines de la gouvernance de l'aménagement du territoire, du tourisme lié à des produits alimentaires de la montagne et de la diversification des activités et des produits du tourisme. D'autres points ont été suggérés, mais non identifiés comme des priorités : soins de santé, conservation des ressources culturelles, amélioration des opportunités récréatives. Afin d'accroître l'intérêt et l'engagement des autorités locales, ces projets devraient, dans la mesure du possible, être développés de

**Mise en réseau
future**

**Nouveaux projets
et collaborations
possibles**

manière « ascendante », prenant racine à partir des questions touchant directement les populations des communautés locales.

Parmi les autres sujets possibles citons :

- 1) Diversification des activités de montagne et des activités agricoles
 - alternatives/innovations pour la production sylvicole : par exemple des énergies renouvelables ;
 - alternatives pour la production agricole : production d'énergies renouvelables à partir des céréales, production de services ;
 - tourisme durable/rural/agrotourisme : création de produits touristiques conjoints ou renforcement/organisation de relations mutuelles entre les touristes ruraux entrants et sortants au travers des réseaux européens ;
 - diversification des activités génératrices de revenus dans les communautés de montagne basée sur des ressources, compétences, connaissances, etc. nouvelles et non traditionnelles, dans une nouvelle perspective de la relation montagne/plaine.
- 2) Alimentation
 - un « acquis communautaire » sur la sécurité et la traçabilité alimentaires ;
 - la mise en œuvre de labels alternatifs (par ex. basés sur la Charte européenne des produits agroalimentaires de montagne de qualité) ;
 - des canaux alternatifs pour les produits de qualité : marchés, marchés de produits fermiers, magasins innovants, restaurants novateurs /initiatives agrotouristiques.
- 3) Services publics et environnementaux
 - fourniture de services dans une zone SLOT ;
 - services environnementaux, en particulier dans le contexte d'un changement climatique ;
 - risques et dangers à l'échelle régionale (par ex. SLOT) et approches appropriées à la prévention et à la gouvernance ;
 - traitement des déchets transfrontalier ;
 - formation professionnelle dans le secteur du tourisme ;
 - méthodologies pour mesurer et comparer les services ;
 - la fracture numérique, l'E-société, l'E-gouvernement ;
- 4) Autres thèmes
 - règlements et plans pour l'aménagement du paysage et de l'espace et pour la gestion des ressources des rivières ;
 - développement de résidences secondaires ;
 - utilisation par opposition à la protection : différenciation de modèles/systèmes et mesures destinées à favoriser le développement durable (micro-indicateurs) ;

Différents partenaires devraient être impliqués : administrations publiques à différents niveaux (avec des fonctions, besoins similaires, etc.), communautés d'intérêt, communautés de montagne dans les nouveaux pays de l'UE. Les autres partenaires devant être impliqués sont les partenariats public-privé, les PME, les porteurs de projet privés et les instituts de recherche.

Parmi les activités présentant un intérêt, de préférence au travers de Interreg IV, citons la promotion de projets pilotes, le partage des innovations et la promotion de bonnes pratiques, par exemple au travers du développement et de la mise en œuvre d'une « banque de bonnes pratiques ». Bien que l'organisation de séminaires ait été signalée comme une option, elle n'a été retenue par aucun partenaire.

Annex 1:

Projets des partenaires au sein de chaque thème

Ce tableau dresse la liste des partenaires impliqués dans chacun des trois thèmes ainsi que des études de cas spécifiques développées aux Thèmes 2 et 3. Vous trouverez plus de détails, y compris des fiches détaillées pour les zones de projet, des rapports sur les études de cas et des rapports de réunions sur le site Web du projet (www.euromountains.net).

Thème 1 : L'aménagement durable du territoire et l'amélioration des services en montagne

1.1	Province autonome de Trente, Italie
1.2	Regione Lombardia, Italie (Val Chiavenna)
1.3	Highland Council, Écosse, Royaume-Uni (zone de Lochaber)
1.4	Province de Turin, Italie (Il Pinerolese)
1.5	ADRAT, Alto-Tamega, Portugal (Boticas, Chaves, Montalegre, Ribeira de Pena, Valpaços, Vila Pouca de Aguiar)
1.6	Diputación de Palencia, Espagne (Montaña Palentina: Aguilar de Campoo, Cervera de Pisuerga, Guardo)
1.7	Région de Rhône-Alpes, France (le Pays Roannais, Loire ; le Pays d'Albertville, Savoie)
1.8	Diputación de Córdoba, Espagne (Sierra Morena cordobesa)
1.9	Val d'Aoste, Italie (Chamois, La Magdeleine, Valgrisenche, Bionaz, Oyace, Champorcher et Pontboset)
1.10	Comtés de Telemark, Oppland, Buskerud et Sogn og Fjordane, Norvège

Thème 2 : Le rôle des collectivités territoriales dans le développement et la promotion des ressources et des produits de montagne de qualité

2.1	Comté de Oppland, Norvège (Nord-Gudbrandsdal)
	1) Stock og Stein; 2) Kulturgarder I Gudbrandsdalen; 3) Fjellgeit BA; 4) Valdres Rakfisk; 5) Valdres Kurv BA
2.2	Comté de Sogn og Fjordane, Norvège (municipalité de Aurland)
	1) Fromage de Underdal ; 2) Train touristique de Flaam Railway; 3) BioNordic
2.3	Val d'Aoste, Italie (Chamois, La Magdeleine, Valgrisenche, Bionaz, Oyace, Champorcher et Pontboset)
	1) Sentiers des moulins ; 2) Lac de Lod; 3) Gorges de la rivière Ratus ; 4) 'Lo Dzeut' (vêtements de chanvre) ; 5) Projet Carnaval; 6) Projet Fontina qualité du lait
2.4	Province autonome de Trente, Italie (Valle di Fiemme)
	1) Ciresa; 2) Maïs storo; 3) Hamburgers de truite ; 4) Vacances en Baïta
2.5	Région de Rhône-Alpes, France (Vallée de la Maurienne)
	1) Viande de Maurienne (auna); 2) Fin Gras du Mézenc; 3) Paysalpe; 4) Sources de la Loire; 5) Toits de lauze du Mézenc

Thème 3 : La défense et la gestion de l'espace rural fragile, des paysages et des ressources naturelles en zone de montagne

3.1	ADRAT, Alto Tamega, Portugal
	1) Ruralis- Ferme de Freixeda
3.2	Comté de Buskerud , Norvège (Hallingskarvet, Finse – Ustaoset, Hol kommune, Buskerud fylke)
	1) Skarverennet
3.3	Highland Council, Écosse, Royaume-Uni
	1) L'efficacité des Contrats d'aménagement du territoire en tant qu'outil politique pour la protection des paysages montagneux ; comparaisons avec d'autres approches locales
3.4	Comté de Oppland, Norvège (Massif de Rondane)
	1) Plan régional d'aménagement du massif de Rondane : Protection du renne sauvage et/ou développement des résidences secondaires
3.5	Diputación de Palencia, Espagne
	1) Gestion des alternatives dans le développement du tourisme durable dans la zone de montagne de Palencia : Cueva de los Franceses et ses environs
3.6	Comté de Sogn og Fjordane, Norvège (Aurland)
	1) Projet pastoral pour animaux domestiques en zone protégée
3.7	Comté de Telemark, Norvège (communes de Mårfjell Sameige, Hardangervidda, Tinn et Vinje)
	1) Marfiell sameige
3.8	Province de Turin, Italie (côté italien des Alpes)
	1) Plans d'entretien ordinaire du territoire
3.9	Province autonome de Trentin, Italie (Vallée de Gresta)
	1) Agriculture biologique, tourisme rural, démarche participative
3.10	Val d'Aoste, Italie
	1) Construction, restructuration et élargissement des alpages

Annexe 2 :

Calendrier du projet

Date de début du projet : 1er avril 2004

Thème 1

Visite d'étude en Province de Turin : 11-14 avril 2005

Visite d'étude au Val d'Aoste : 26-29 avril 2005

Visite d'étude à Palencia (Espagne) : 11 mai 2005

Séminaire à Palencia (Espagne) : 14-15 juin 2005

Thème 2

Visite d'étude au Val d'Aoste (Italie) : 3-6 octobre 2005

Séminaire à Flaam (Norvège) : 10-11 mai 2006

Visite d'étude à Sogn og Fjordane et Telemark (Norvège) : 12-14 mai 2006

Thème 3

Visite d'étude dans les Highlands, Écosse (Royaume-Uni) : 5-6 juillet 2006

Séminaire à Aix-les-Bains, Rhône-Alpes (France) : 5-6 décembre 2006

Conférence finale du projet, Turin (Italie) : 8-9 mars 2007

Visite d'étude de la conférence finale, Turin (Italie) : 10 mars 2007

Un particulière remerciement à tous les personnes qui ont contribuer à la réussite du projet

ITALY

■ **IREALP** - Istituto di Ricerca per l'Ecologia e l'Economia applicate alle aree Alpine
Paolo Zaggia
Lisa Garbellini

■ PROVINCIA DI TORINO

PROVINCIA DI TORINO
Elena Di Bella
Massimo Agnes
Sara Pauluzzi
Enrica Di Tommaso
Alexia Nuscis

CONSORZIO PRACATINAT
Giovanni Borgarello
Giorgio Salza
Francesco Agli
Marta Parodi
Chiara Castiglioni

CORINTEA
Margherita Quaglia

CONSULENTI
Giovanni Colucci
Mauro Accornero

■ PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO
Ivan Morato
Federico Bigaran
Michele Marini

UNIVERSITÀ DI TRENTO
Ilaria Goio
Giuseppe Folloni
Roberta Raffaelli

CENTRO ECOLOGIA ALPINA
Alessandro Gretter
Mirtis Conci

AGENZIA PER LA GARANZIA DELLA QUALITÀ IN AGRICOLTURA
Gianantonio Battistel

■ REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA

CENTRO SVILUPPO S.P.A.
Federico Molino
Alessandra Mondino

Nathalie Bétemp
Cristina Galliani
Claudio Brédy

FRANCE

■ CONSEIL RÉGIONAL DE RHÔNE ALPES

RÉGION RHÔNE ALPES
Martine Quiles
Véronique Veyrat
Frédéric Bonhoure
François Trusson

ISARA-LYON
Jean-Claude Jauneau
Marie-Alix Bouvattier
Marie-Alix Angelucci

RA À BRUXELLES
Frédérique Barellon

SUACI ALPES DU NORD
Emmanuel Mingasson
Jean-Michel Noury
Amélie Vernoux
Gérard Larrieu
Emmanuel Guisepelli
Agnès Hauwuy
Philippe Fleury

UK

■ THE HIGHLAND COUNCIL

Gordon Summers
Dot Ferguson
Dave Roberts
Becky Shaw

NORWAY

■ BUSKERUD FYLKESKOMMUNE

BUSKERUD COUNTY COUNCIL
Kay Hakon Bjerke
Hilde Ballière Farnar
Sigvat Morken
Sigurd Fjose
Bente Bjerknes
Ivar Reinton
Kjersti Morseth Hallerud
Knut Vareide

SIGDAL MUNICIPALITY
Kjell Ove Hovde

NORE OG UVDAL MUNICIPALITY
Terje Halland

HALLINGDAL REGION
Knut Arne Gurigard

HOL MUNICIPALITY
Erik Kaupang

GOL MUNICIPALITY
Fred Kramer

FLÅ MUNICIPALITY
Halvor Lilleslet

ÅL MUNICIPALITY
Vidar Seterstoen

NES MUNICIPALITY
Audun Aasheim

HEMSEDAL MUNICIPALITY
Oddvar Groethe

GEILO IL/SKARVERENNET
Jan Arne Oen

■ SOGN OG FJORDANE FYLKESKOMMUNE

COUNTY GOVERNOR SOGN OG FJORDANE
Egil Nestande
Chrístian Rekkedal
Roar Werner Vangsnes
Ann- Hege Hanstad
Liv Astrid Nordheim Kusslid

SOGN OG FJ. COUNTY MUNICIPALITY
Lars Hustveit
Ingvild Ølmheim
Tone Britt Myklebust

ALVÆRN COMMUNICATION
Anne Margrete Alværn

BIONORDIC AS
Edvin Brun

AURLAND MUNICIPALITY
Olav Ellingsen

SF REVISJON
Marianne Vara

INTERPLAN
Eli-Grete Høyvik

JOSTEDAL BYGDELAG
Magnus Snøtun

UNDREDAL BYGDELAG
Ivar-Bjarne Underdal

WNRI
Eivind Brendehaug
Jan Erik Weinbach
Carlo Aall

VISIT UNDREDAL
Leif Inge Underdal

URNES GARD
Britt And Odd John Bugge

HAUGEN GARDSMAT
Kristine And Odd Ohnstad

INTERPRETER SIM-NET
Rosamund Durnford-Slater
Catherine Gay

■ OPPLAND FYLKESKOMMUNE

OPPLAND FYLKESKOMMUNE
Greta Juul
Marit Vorkinn

VÅGÅ KOMMUNE
Olger Rønningen

FYLKESMANNEN I OPPLAND
Ivar Lorentzen

HØGSKOLEN I LILLEHAMMER
Sæbjørn Forberg
Håvard Teigen

STOKK OG STEIN AS
Sverre Sørungård

FJELLGEIT BA
Torunn Kjøk

KULTURGARDAR I GUDBRANDSDALEN BA
Cecilie Asp

VALDRES RAFISK BA
Noraker family

VALDRES KURV BA
Geir Fodnes

ÖSTLANDSFORSKNING
Hans Olav Bråtå

OPPLAND COUNTY COUNCIL
Dagfinn Claudius

■ TELEMARKE FYLKESKOMMUNE

TELEMARKE FYLKESKOMMUNE
Thronnd Kjellevoid

TELEMARKE RESEARCH INSTITUTE
Knut Vareide

Ole Mørk Olsen

TINN MUNICIPALITY
Oddmund Olesrud

VINJE MUNICIPALITY
Toril Nicolaisen
Dorthe Huitfeldt

SPAIN

■ DIPUTACION PROVINCIAL DE CORDOBA

Luis Girón
Antonio Jimenez

■ DIPUTACION PROVINCIAL DE PALENCIA

Mercedes Cófreces
Rui Duarte
Maria Perez
Sandra Manzanal
Enrique Martin Martin
José Antonio Rubio Mielgo
Fernando González

PORTUGAL

■ ADRAT-ASOCIACAO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIAO DO ALTO TAMEGA

ADRAT
António M. Machado

Jose Luis Gerales

EUROMONTANA

Kristiina Urpalainen
Cécile Levret
Gaëlle Lhermitte



Euromontana

Association
Européenne pour les
zones de montagne
European Association
for mountains areas



Diputación de Córdoba

Diputacion de Cordoba

Andalucia
Spain

RhôneAlpes

Conseil Regional
Rhône Alpes

Rhône Alpes
France



Région Autonome Vallée d'Aoste
Regione Autonoma Valle d'Aoste

Région Autonome
Vallée d'Aoste

Assessorat de
l'Agriculture, des
Ressources naturelles et
de la Protection civile

Valle d'Aosta
Italy



Istituto di ricerca per
l'ecologia e l'economia
applicate alle aree
alpine

Lombardia
Italy



Telemark
fylkeskommune

Telemark
Norway



Buskerud
fylkeskommune

Buskerud
Norway

ADRAT

Associação de
Desenvolvimento da
Região do Alto Tâmega

Alto Tâmega
Portugal



DIPUTACIÓN DE PALENCIA

Diputacion de Palencia

Castilla y León
Spain



The Highland Council

Highlands
UK



Provincia di Torino
Assessorato
all'Agricoltura e
Montagna

Piemonte
Italy



Provincia Autonoma
di Trento
Assessorato
alla programmazione
ricerca ed innovazione

Trentino
Italy



Oppland
fylkeskommune

Oppland
Norway



Sogn og Fjordane
fylkeskommune

Sogn og Fjordane
Norway