

Projet Euromountains.net Project – Thème III *INTERREG III C*

Défense et gestion des zones rurales, paysages
et ressources naturelles fragiles en montagne

Coordination thématique

Date : janvier 2007



PROJET COFINANCE PAR L'UNION EUROPEENNE

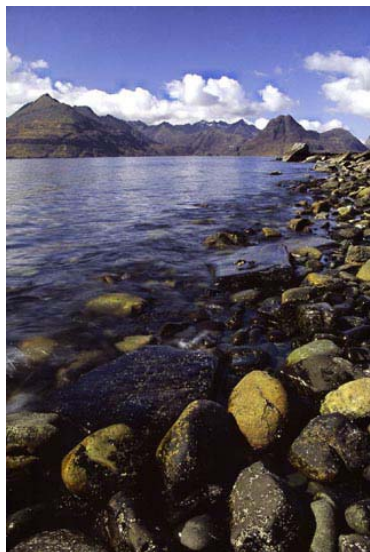
TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION AU THEME III	PAGE 3
2. RESUME SUCCINCT DES ETUDES DE CAS LOCALES	
a. ALTO TAMEGA – PORTUGAL	PAGE 6
b. BUSKERUD (NORVEGE)	PAGE 7
c. HIGHLANDS (ECOSSE)	PAGE 8
d. OPPLAND (NORVEGE)	PAGE 9
e. PALENCIA (ESPAGNE)	PAGE 10
f. SOGN OG FJORDANE (NORVÈGE)	PAGE 11
g. TELEMARK – (NORVEGE)	PAGE 12
h. TURIN (ITALIE)	PAGE 13
i. TRENTIN (ITALIE)	PAGE 14
j. VAL D’AOSTE (ITALIE)	PAGE 15
3. CONTEXTE DES ZONES ET INITIATIVES	PAGE 16
4. THEMATIQUES EMERGEANTES	PAGE 20
5. FACTEURS DE REUSSITES, ECHECS ET TRANSFERT	PAGE 26
6. PISTES DE REFLEXION	PAGE 32



1. INTRODUCTION AU THÈME III

La finalité du Thème III est d'explorer la relation entre activité économique et durabilité en zone de montagne ainsi que la nécessité de protéger les zones rurales, les paysages et les ressources naturelles. Outre l'analyse de cette relation dans chaque région, cet axe vise à identifier une série de modèles de bonne pratique adaptables et transférables aux autres zones de montagne afin d'optimiser le potentiel de développement durable respectueux de l'environnement.



Les zones de montagnes sont confrontées à une série de défis en termes de développement culturel, économique et environnemental dont les moindres ne sont certainement pas le déclin de la population montagnarde et de l'agriculture traditionnelle de montagne. Ceci dit, malgré ses difficultés, la montagne peut se prévaloir d'un certain nombre d'avantages et d'atouts susceptibles de dynamiser les économies et de promouvoir la durabilité. Le Thème III vise à explorer l'un de ces atouts : l'aménagement du territoire en zone d'intérêt paysager exceptionnel.



2. RESUME SUCCINCT DES ETUDES DE CAS LOCALES

Chaque partenaire a mené une étude de cas locale portant sur l'efficacité de diverses politiques et initiatives en termes de protection des environnements de montagne fragiles et de pérennisation du paysage culturel en zone de montagne.

Ces études abordent un large éventail d'initiatives, mises en œuvres par les autorités nationales ou territoriales, par des agences locales de développement, par des associations et par les communautés rurales elles-mêmes, agissant de concert pour promouvoir le développement durable de leur territoire ainsi que la gestion et la protection des ressources naturelles relevant de leur autorité.

Afin de mieux comprendre les réussites et les échecs de chacune de ces initiatives, chaque étude de cas est replacée dans son contexte politique – y compris les instruments spécifiquement consacrés à la montagne – et décrit les mécanismes territoriaux qui ont permis sa mise en œuvre ainsi que les politiques mises en place. Un bilan des résultats de chaque initiative est dressé en termes de finalité, d'objectifs et d'identification des facteurs de réussite et d'échec.

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)** : 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)** : 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)** : 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)** : 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)** : 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)** : 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)** : 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)** : 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)** : 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)** : 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.

Une brève synthèse de chaque étude de cas est présentée ci-dessous.

ALTO TÂMEGA (PORTUGAL)

RURALIS – La ferme de Freixeda



L'ADRAT (*Associação de Desenvolvimento da Região do Alto Tâmega*, « Association de développement de la région d'Alto Tâmega »), partenaire privé-public institutionnel de l'Alto Tâmega, mène un projet intitulé RURALIS dans une exploitation agricole proche de Vidago. Ce projet se compose de deux axes : création d'un centre de dynamisation et de promotion des nouvelles activités agricoles et mise sur pied d'un centre de formation et de qualification des acteurs ruraux, c'est-à-dire des producteurs, techniciens et gestionnaires de coopératives et d'associations agricoles. La région d'Alto Tâmega, située dans le nord du Portugal et frontalière de la Galice (Espagne), se caractérise par le rôle important de l'agriculture dans l'activité économique régionale. On y pratique une agriculture traditionnelle basée sur des techniques anciennes et une culture dont l'innovation est absente.

La ferme de Freixeda était une exploitation abandonnée, propriété de la Municipalité de Chaves mais inutilisée. Dans le cadre d'un contrat de 25 ans, l'ADRAT cherche à mettre en place les conditions d'une transformation de la manière d'appréhender la terre et de la travailler. Dans cette optique, deux centres ont été créés avec des subsides nationaux et européens : un centre de qualification et un centre expérimental. Le premier, baptisé Centre de promotion et de dynamisation de la ruralité, accueille des expositions, destinées aux exploitants agricoles et aux gestionnaires de coopératives et d'associations, sur des thématiques liées à la ruralité, ainsi que des formations qualifiantes. Le second, appelé Centre durable d'écologie appliquée, accueille quant à lui des expériences consacrées à l'introduction de nouvelles méthodes, activités et cultures afin d'identifier les moyens de concilier activité durable et protection de l'environnement.

Le financement des activités de la ferme de Freixeda provient de programmes nationaux et européens. Jusqu'ici, l'ADRAT a bénéficié, pour mener à bien les actions initiées, du soutien d'INTERREG III, de LEADER + et de ON. Les investissements réalisés se montent jusqu'à présent à € 287 500,00, complétés d'un cofinancement propre de € 108 541,67.

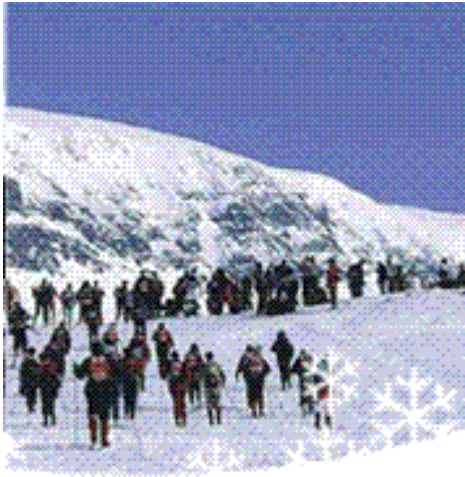
D'autres projets sont en préparation mais l'ADRAT attend de nouvelles opportunités pour les mettre en œuvre, c'est-à-dire entre autres l'adoption de nouveaux programmes nationaux et européens afin de désigner une entité à valeur de démonstration à l'échelle de tout le territoire régional.



COMTE DE BUSKERUD (NORVEGE)

La « Skarverennet »

Avec quinze mille participants, la « Skarverennet » est la plus grande course de ski de fond de Norvège. Organisée depuis 1974 par Geilo IL, elle se déroule en haute montagne entre Finse et Ustaoset dans la commune de Hol (comté de Buskerud).



Depuis cinq ans, le dossier de création du parc national de Hallingskarvet suit la procédure de classement. Or, 70 % de l'itinéraire de la « Skarverennet » se trouve sur le territoire du parc national en projet.

La « Skarverennet » dégage pour la collectivité un chiffre d'affaires de NOK 50 million. La manifestation elle-même amène 40 % de ce montant tandis que le reste est lié au transport, aux nuitées, à la restauration et au commerce. Depuis les débuts de la « Skarverennet », ses organisateurs se sont toujours adaptés aux contraintes du territoire montagneux qui lui sert de décor, par exemple en limitant le trafic de véhicules à moteur et en prenant des mesures pour tenir compte de la présence éventuelle de rennes sauvages et lutter contre les déversements de détritux en tous genres.

Elaborer un cadre de gestion satisfaisant, c'est-à-dire respectant le règlement administratif du nouveau parc naturel, à représenté un défi considérable.

Dès le début de la procédure de désignation, la « Skarverennet », à travers ses organisateurs de Geilo IL, a obtenu, grâce au soutien constant des organes politiques et administratifs locaux, la prise en compte de ses revendications portant essentiellement sur sa pérennisation de la manifestation sur le territoire du nouveau parc national.

La pression locale – ainsi le fait qu'au fil des trente années d'existence de la « Skarverennet », ses organisateurs ont façonné une manifestation respectueuse de l'environnement et tournée vers l'avenir – a joué un rôle crucial dans cette reconnaissance. Le dialogue professionnel et constant entretenu avec les administrations chargées du classement et de la protection de l'environnement a également eu une influence positive sur l'évolution du dossier.

Le secret de la réussite, c'est d'entretenir un dialogue régulier et professionnel avec les autorités chargées de la protection, d'adopter un profil environnemental à long terme et de coopérer avec tous les acteurs concernés (organismes et acteurs politiques et administratifs locaux).

HIGHLANDS (ECOSSE)

L'efficacité des contrats d'aménagement foncier en tant qu'outils politiques de sauvegarde des paysages de montagne ; comparaison avec d'autres approches locales

Une étude d'impact et d'efficacité en termes d'accompagnement de l'aménagement du territoire a été consacrée à la mise en œuvre, dans deux zones de montagne des Highlands (Skye & Lochalsh et le North West Sutherland), d'un nouveau dispositif de développement rural intitulé *Land Management Contract* (LMC ou « Contrat d'aménagement foncier ») applicable à la totalité du territoire écossais.

Dans ces zones, l'aménagement foncier, dont la réalisation est principalement confiée à de petits exploitants agricoles, est important en termes environnementaux, paysagers et culturels. De plus, cette fonction offre un revenu à temps partiel aux ménages.



L'étude a révélé que l'absorption du dispositif LMC est médiocre malgré son caractère non concurrentiel. Dans bien des cas, les petits exploitants agricoles n'actionnent le dispositif que pour ses mesures socioéconomiques de santé animale et d'assurance qualité. Les mesures d'aménagement foncier ne sont pas perçues comme particulièrement pertinentes pour les zones de montagne et de plateaux. En outre, les pâtures communes – qui constituent la majeure partie des terres dans les communes où l'affermage prédomine – sont exclues du dispositif pour des motifs administratifs, ce qui signifie que les aides à l'aménagement foncier ne peuvent concerner que de très petites superficies pour lesquelles il ne vaut bien souvent pas la peine de déposer une demande d'intervention.

L'aménagement foncier de deux domaines de la région de Skye & Lochalsh a fait l'objet d'une étude comparative. Sur le domaine Sconser, les petits exploitants ont accès au dispositif LMC écossais, qu'ils n'exploitent pourtant que partiellement, et à un programme d'incitants au maintien du pastoralisme au titre du programme Natura 2000. A Balmacara au contraire, le propriétaire – une association – a mis au point, avec l'aide du secteur public, un dispositif local d'aménagement foncier ciblant spécifiquement les pratiques de gestion foncière bénéfiques qu'il souhaite pérenniser sur le domaine et qui concernent particulièrement la perpétuation des cultures traditionnelles et le maintien du bétail. L'absorption des aides est importante, ce qui tend à suggérer que le montage local rend les taux attractifs et que le dispositif se décline en fonction de ce qui est réalisable et adapté au terroir.

Dans le North West Sutherland, la collectivité a décidé de se pencher sur les problématiques liées à l'aménagement foncier et à l'économie rurale par le biais d'initiatives bénévoles menées par des collectifs. Le bénévolat consacré au maintien du cheptel bovin, à la valorisation des surfaces boisées, à la stimulation de la production alimentaire locale, au développement économique et à l'inventaire et à la commercialisation du patrimoine culturel local bénéficie du soutien financier public et de l'assistance des associations de défense de l'environnement. La détermination de la communauté à faire prospérer son terroir, à valoriser son foncier et à maintenir sa population sert d'assise à l'effort aussi considérable que résolu des bénévoles de la région.



OPPLAND (NORVEGE)

Plan régional d'aménagement du massif de Rondane : Protection du renne sauvage et/ou développement des résidences secondaires ?

Le massif de Rondane est un plateau montagneux qui compte plusieurs sommets dépassant les 2 000 m d'altitude. Quatorze municipalités se partagent le territoire de la zone du plan d'aménagement du massif. Rondane est particulièrement important en tant que biotope de l'une des dernières hardes de renne sauvage en Norvège.



Dans le même temps, Rondane est une zone de détente et de loisirs très populaire et la pression du tourisme et de son développement se fait fortement sentir, surtout en termes de résidences secondaires. Leur construction est importante pour l'économie locale mais entraîne une augmentation du trafic dans la zone de pâturage du renne sauvage. Un plan d'aménagement a donc été élaboré en 1991 pour la zone et revu en 2000 afin de trouver un équilibre entre, d'une part, la protection du biotope du renne sauvage et, d'autre part, la poursuite du développement du tourisme et le maintien de la gestion locale.

Cette approche de gestion locale a connu un succès mitigé. Les municipalités ont été autorisées à poursuivre le développement de l'activité touristique, c'est-à-dire entre autre celui des résidences secondaires, tout en l'encadrant de diverses manières afin de limiter ses conséquences dommageables pour le renne sauvage. Toutefois, des spécialistes du renne sauvage ont récemment émis des recommandations indiquant que « la limite de la transformation acceptable » de son habitat sera probablement atteinte prochainement, à supposer que ce ne soit pas encore le cas. Ce constat constitue un défi de taille dans l'optique de la mise en œuvre du plan régional à l'avenir étant donné que l'on s'approche d'une limite plus précise à poser au développement. La question de savoir si les municipalités seront capables de s'accorder sur une telle limite et de se répartir les quotas résiduels de développement résidentiel reste entière. Pourtant, la réponse qui sera apportée à cette question sera d'autant plus importante qu'elle aura valeur de test important afin de trancher la question suivante : 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 ?



PALENCIA (ESPAGNE)

Alternatives de gestion dans l'optique du développement touristique durable des zones de montagne de la région ; « Cueva de los Franceses » et ses environs



Le *Páramo de la Lora*, aux confins des provinces de Palencia et de Burgos et de la Cantabrie (NUTS 3), se caractérise par un relief de grands synclinaux suspendus qui a donné naissance à un paysage biologique karstique spectaculaire. La zone naturelle de Covalagua (2 500 hectares) qui s'inscrit dans cette lande est intégralement située sur le territoire de la municipalité de Pomar de Valdivia (NUTS 5).

L'étude de cas sélectionnée repose sur la politique de gestion durable de l'environnement mise en place par la *Diputación de Palencia* dans cette zone et se concentre sur l'exemple concret de la Cueva de los franceses (la « Grotte des français ») située dans la zone naturelle de *Covalagua* au beau milieu du *Páramo de la Lora*.

La gestion mise en place avant l'élaboration du plan actuel de la Députation provinciale de Palencia remonte à 1970 et est le fruit d'une initiative privée que l'on doit aux membres d'un conseil du tourisme local (réunissant les habitants de la commune, NUTS 5). S'investissant sans compter et sans aucun soutien des localités voisines ni même de leur propre municipalité, ils ont décidé de faire connaître leur territoire et plus particulièrement la grotte qu'il abrite.

La gestion de la zone a été assurée par diverses institutions et organismes privés (population locale, gouvernement civil, députation provinciale, administration régionale, conseil local, etc.) dans l'optique d'y développer le tourisme. En 1992, l'administration régionale (NUTS 2) a adopté un *Plan de Ordenación de recursos naturales del espacio natural de Covalagua* (« Plan de gestion des ressources naturelles de l'espace naturel de Covalagua ») sans qu'aucun plan formel de protection n'ait été adopté.

En 2002, la Députation provinciale de Palencia (NUTS 3) a décidé de lancer un projet de développement durable pour la *Cueva de los franceses*, regroupant toutes les procédures ayant pour objectif principal le classement de la grotte et de ses environs ainsi que l'exploitation de son potentiel touristique.

SOGN OG FJORDANE (NORVEGE)

Projet pastoral pour animaux domestiques en zone protégée

En 2005, un nouveau dispositif régional de soutien économique aux agriculteurs a été mis en place dans le comté de Sogn og Fjordane (Norvège). Baptisé « Soutien économique accru aux agriculteurs qui pratiquent le pastoralisme en zone protégée », il concerne quatre zones protégées ont été sélectionnées pour bénéficier des aides complémentaires. L'étude de cas porte sur l'une d'entre elle : le dispositif pastoral de la zone paysagère protégée du Nærøyfjord.

Le principal objectif du projet est d'encourager le pastoralisme dans la Zone paysagère protégée du Nærøyfjord afin d'en préserver le paysage culturel. Son objectif subsidiaire est d'étudier l'impact du dispositif sur l'exploitation et la gestion durable d'une zone protégée.



L'un des traits distinctifs du Nærøyfjord – qui a d'ailleurs largement contribué à son classement en tant que zone protégée – tient à l'absence quasi-totale d'empiètement technique moderne ainsi qu'à la diversité des paysages cultureux côtiers, principalement façonnés par l'activité agricole, elle-même essentiellement caractérisée par une production traditionnelle issue de l'élevage et du pastoralisme.

Aujourd'hui, c'est l'agriculture de subsistance traditionnelle qui est menacée dans la zone. Le déclin du nombre d'exploitants entraîne une marginalisation croissante des terres, voire leur mise en jachère nue. C'est ainsi que l'on voit les taillis et les bois grignoter petit à petit certains champs précédemment cultivés. Cette évolution a également un impact négatif sur l'ouverture du paysage culturel de la zone protégée.

L'an dernier, ce sont environ 4 350 têtes, principalement des ovins et des caprins, qui ont été mises en pâture libre dans la zone d'étude proprement dite. On considérera que la finalité du dispositif a été rencontrée si les éleveurs de la zone maintiennent le nombre d'animaux en pâture dans les années qui viennent.

L'un des facteurs de réussite importants identifiés pour le projet pastoral tient au montant du soutien économique complémentaire apporté aux exploitants. Il est en effet possible que ces derniers considèrent les aides actuelles, fixées à € 7-8 par animal, comme insuffisantes et insuffisamment adaptées. Autre facteur clé du maintien du caractère ouvert du paysage culturel : la pression pastorale. Il est en effet possible que le nombre actuel d'animaux en pâture ne soit pas suffisant pour endiguer l'envahissement de la végétation et obtenir l'effet désiré.

TELEMARK (NORVEGE)

Mårfjell sameige*

Les copropriétaires de Mårfjell disposent d'environ 360 km² de terres en zone de montagne réparties sur le territoire des municipalités de Tinn et de Vinje, dans le comté de Telemark. La plupart des 22 copropriétaires fonciers habitent dans la commune de Tinn. L'exploitation des ressources de la zone est traditionnelle : chasse, pêche et pastoralisme.

Avec la création du Parc national de Hardangervidda en 1985, 70 % de la superficie de la copropriété y a été intégrée, suite à quoi l'administration de la majeure partie de la copropriété est remontée au niveau de l'Etat (à l'exception de quelques domaines de compétence du comté), avec pour conséquence que tout ce qui concerne la construction et l'entretien des chalets de montagne et la circulation des véhicules à moteur dans les pâtures isolées échappe désormais totalement au pouvoir local.

Dans une perspective d'avenir, la copropriété de Mårfjell a entrepris le développement d'une



approche commerciale de la chasse et de la pêche. Sur le plan financier, les copropriétaires apportent une contribution précieuse à l'ensemble de l'économie locale grâce à cette exploitation des ressources, contribution elle-même porteuse de maintien de la population dans la zone. D'autant que les copropriétaires affirment qu'il est possible, toujours dans un esprit pérenne et durable, de tirer encore davantage de bénéfices financiers des ressources cynégétiques et piscicoles de la zone.

Malheureusement, l'administration centralisée du parc national ne permet pas à une vision intégrée du développement de la filière fondée sur l'exploitation des ressources productives naturelle du parc de s'imposer. S'il s'avère impossible de faire prévaloir cette approche, il faudra dédommager financièrement les détenteurs de droits sur le foncier du parc naturel.

(* « Sameige » est un terme qui désigne tout bien, foncier ou autre, en propriété collective et relevant de réglementations spécifiques.)

TURIN (ITALIE)

Plans ordinaires de maintenance foncière

L'objectif des « Plans ordinaires de maintenance foncière » est de programmer l'entretien ordinaire sur une période de six ans. Chaque plan concerne un bassin secondaire.

Les opérations de maintenance ordinaire concernent des tâches d'envergure modeste telles que :

- les coupes sélectives d'arbres et de taillis le long des rivières ;
- l'élimination des rochers, végétaux et débris qui encombrant les gués ;
- l'entretien des routes et chemins ruraux.

Chaque tâche fait l'objet d'un descriptif qualitatif et quantitatif dans un formulaire spécifique qui permet aux pouvoirs publics d'attribuer directement ces travaux (sans appel d'offres).

En province de Turin, les subsides sont versés chaque année et cela continuera d'être le cas à l'avenir – sauf modification de la réglementation – au titre des règlements suivants :

- Loi nationale de 1994 spécifiant que l'eau est une ressource importante à sauvegarder conformément au principe de solidarité ;
- Décret régional de 1997 stipulant qu'au moins 3 % du produit des flux hydriques doivent être attribués aux zones de montagne pour leurs interventions de maintenance hydrogéologiques ;
- Ordonnance municipale précisant que les 3 % attribués aux zones de montagne et évoqués ci-dessus doivent être affectés à l'élaboration de « Plans ordinaires de maintenance foncière » et à l'exécution des travaux y afférents.

L'aspect novateur du projet ne tient pas tant à l'exécution des travaux de maintenance ordinaire qu'à leur programmation et à leur pérennisation. En effet, par le passé, ces travaux étaient exécutés occasionnellement en fonction des moyens financiers disponibles. Désormais, les besoins, les priorités et le rythme des interventions sont encadrés et assortis de la garantie d'un accompagnement financier à long terme.

La programmation opérationnelle des travaux ordinaires a commencé en 2003. Sur les 124 plans prévus dans la province de Turin, 82 ont d'ores et déjà été élaborés. L'attribution et la réalisation des chantiers de maintenance ont commencé en 2005. Les travaux sont attribués hors concurrence (sans appel d'offres) aux agriculteurs et coopératives agro-sylvicoles.



TRENTIN (ITALIE)

Agriculture biologique, tourisme rural et approche participative Le cas d'étude de la vallée de Gresta

L'Italie se classe au quatrième rang mondial des producteurs de produits biologiques et est numéro un sur le marché européen. L'agriculture biologique a gagné en importance ces dernières années en Italie, généralement pour des motifs de défense de l'environnement ainsi que pour des raisons commerciales. Le cas étudié ici décrit le rôle de l'approche d'aménagement du foncier agricole basée sur le bio et la biodynamique dans la conservation des paysages traditionnels.



La vallée de Gresta est renommée pour ses cultures en openfield de légumes frais (22 variétés, du chou à la carotte) et une implantation géographique unique puisque les champs sont cultivés entre 700 et 1 300 m d'altitude, ce qui est possible grâce à la pratique étendue de l'agriculture biologique (lancée par de jeunes exploitants agricoles en 1980 et largement adoptée dès 1986) associée à une filière de petites entreprises regroupées en consortium autour d'une marque défendue par une coopérative.

La vallée de Gresta, qui compte quatre exploitants agricoles à temps-partiel pour chaque exploitant à temps-plein et où l'agriculture est perçue comme jouant un rôle de maintenance paysagère, a besoin d'activités alternatives pour dégager des revenus suffisants pour vivre.

La maintenance des paysages traditionnels s'est également trouvée améliorée par l'approche, initiée il y a quelques années, d'activation d'un instrument administratif et financier appelé *Patto Territoriale* (« Pacte territorial »). Dans le cas de la zone d'étude, malgré sa superficie modeste de 1 300 ha, plus de € 30 millions ont été débloqués en sept ans, dont quelque € 17 millions apportés directement par des acteurs privés principalement actifs dans le secteur du tourisme rural (choisi comme axe principal du projet de développement) et le renforcement des entreprises et infrastructures agricoles.

Outre l'engagement financier important du secteur privé et la capacité de travail des divers acteurs concernés, la principale réussite du projet tient à la participation et à l'engagement de la jeunesse et des femmes.

Le Pacte territorial a contribué à la sensibilisation et à la participation de la population locale à la gestion et au développement de son terroir (même si l'incidence de l'approche de délégation reste élevée), contribuant ainsi à transformer une zone marginale en un territoire particulièrement attrayant en tant que vallée et espace de vie.



VALLÉE D'AOSTE : ITALIE

Construction, reconstruction et agrandissement des alpages

Le projet étudié est l'action I.A.1.2 de la mesure I.A.1 de l'axe I des Aides d'Etat (Plan de Développement Rural). Le projet s'adresse à tous les territoires de la Région, il a démarré en 2001 et il terminera en 2006. Toutes les phases du projet sont gérées par l'Assessorat de l'agriculture et des Ressources naturelles de la Région.

Le projet finance les interventions sur les structures et les infrastructures y compris l'adaptation aux règles d'hygiène et sanitaire et du bien-être des animaux.

Les objectifs principaux du projet sont :

- améliorer la gestion des alpages afin de permettre l'utilisation agricole des hauts pâturages et le maintien hydrogéologique des surfaces;
- maintenir les alpages et les 'mayens' (constructions utilisées pendant la courte période entre l'hivernage et la période de pâturage) comme éléments caractéristiques du paysage;
- accroître la compétitivité des entreprises et les revenus des agriculteurs ;
- soutenir les produits de qualité.

Les ressources naturelles à protéger avec le projet proposé sont les pâturages de haute montagne : en intervenant avec des mesures économiques spécifiques on a pu restructurer des alpages et ainsi permettre la sauvegarde et l'utilisation du territoire de haute montagne.

L'entretien du territoire de haute montagne est très important soit pour des raisons environnementales soit pour des raisons agricoles. D'un point de vu environnemental le fait de garantir l'utilisation des terrains réduit le risque hydrogéologique et permet la conservation d'un habitat spécifique pour la flore et la faune de haute montagne. D'un point de vu agricole les pâturages de haute montagne permettent la production du produit principal de l'économie agricole de la région : le fromage AOP Fontina.

L'Assessorat de l'agriculture et des ressources naturelles a interprété cette mesure d'une façon globale en ne prenant pas seulement en compte les aspects architectoniques mais aussi les aspects de gestion du territoire. L'investissement dans les entreprises soutient les agriculteurs et leurs permet une vie plus aisée donc ils sont plus stimulés à continuer leurs activités agricoles qui indirectement garantissent l'entretien de territoires souvent abruptes qu'il serait très difficile à gérer d'une autre façon.



Jusqu'à présent il y a eu 6 avis de concours et 180 interventions ont été financées, la surface totale d'intervention est d'environ 40.000 m². Le financement régional a été de 50.200.000 euros et celui privé de 11.300.000 euros.

3. CONTEXTE DES ZONES ET DES INITIATIVES

Les zones d'étude sont situées dans des régions très différentes de l'Europe. Les géographies étudiées vont des hauts plateaux et massifs continentaux aux fjords et monts escarpés s'élevant depuis le littoral en passant par les paysages agricoles de pente douce des collines et piémonts. Le climat, lui aussi, est très différencié : des conditions quasi-polaires de la Norvège, avec ses longs hivers froids et ses étés aux longues journées, aux climats alpins avec leurs hivers froids et leurs étés plus longs et plus chauds. En Espagne, au Portugal et en Ecosse, l'influence des courants atlantiques donne un climat plus tempéré et plus humide avec, en Ecosse en tout cas, une exposition fréquente à des vents violents qui permettent à une flore alpine de s'imposer jusqu'au niveau de la mer.

Des différences géologiques et botaniques significatives influent sur l'utilisation des terres dans chacune des zones d'étude et divers facteurs culturels et historiques ont modelé les schémas d'affectation des sols et d'établissement humain.

Malgré ces différences, il se dégage des tendances communes à toutes les zones de montagne étudiées. Nous abordons ci-dessous quelques-uns des facteurs communs et certaines des différences qui conditionnent les objectifs de développement des zones de montagne ainsi que la conservation et la gestion des ressources naturelles en montagne.

➤ Grande importance de l'environnement et des paysages

Une grande partie du territoire des zones étudiées est située en zone sous statut international, national ou territorial de protection des formations géologiques, de la faune ou des paysages. La zone protégée de Sogn og Fjordane est par exemple décrite comme présentant « [le] paysage de fjord le plus extrême, le plus spectaculaire et le plus magnifique du monde, [et constituant] un patrimoine d'une beauté naturelle et d'une valeur esthétique exceptionnelles ». Une partie significative des zones d'études de Buskerud, Telemark et Oppland se situe dans des parcs nationaux tandis que des désignations environnementales protègent plusieurs zones d'étude italiennes et des Highlands. L'importance de la ressource naturelle n'est pas toujours visible en surface – la grotte de Palencia est protégée par l'appellation « espace naturel protégé » et l'importance des ressources en eau pure des zones de montagne trouve un éclairage particulier dans l'étude de cas de Turin.

➤ Déclin de la rentabilité économique de l'agriculture

La ressource de toutes les zones étudiées ressent les effets de la baisse des revenus agricoles et le déclin de l'activité primaire y est manifeste. Dans certaines parties du territoire norvégien – Buskerud et Telemark –, le secteur primaire ne représente qu'environ 2 % de l'emploi, constat que tempère toutefois l'accent mis sur l'importance de la chasse et de la pêche ainsi que du pastoralisme dans ces zones. Dans la plupart des zones, l'emploi agricole est supérieur à 2 %. C'est en Alto Tâmega que l'importance de l'agriculture en termes d'emploi est la plus significative puisque quelque 20 % de la population y pratiquent une activité agricole et de gestion foncière. Les études révèlent également que, dans les zones où l'agriculture reste importante en termes d'emploi, les initiatives concernent plus directement sa pérennisation et son renforcement. Dans la plupart des régions, l'agriculture s'inscrit dans la pluriactivité et n'apporte que des revenus partiels. Dans le Trentin et les Highlands surtout, la gestion agricole du foncier est décrite comme tout aussi importante en termes de maintien du paysage culturel qu'en termes de rentabilité économique. La nécessité de la pluriactivité sur les plans économiques et de

l'emploi est reconnue dans la plupart des zones d'étude. Dans toutes les zones étudiées, on reconnaît l'importance économique croissante du tourisme et des loisirs ; nous y revenons ci-dessous.

➤ L'évolution des pratiques agricoles transforme les paysages

De nombreuses études soulignent les conséquences du déclin des techniques d'exploitation traditionnelles de la terre et en particulier les effets de la marginalisation due à l'abandon des pratiques pastorales en zones d'alpage à mesure que les exploitants concentrent leur activité sur les parcelles plus proches des établissements humains et dans les vallées plus faciles d'accès et de gestion. Dans certains cas, les alternatives aux pratiques traditionnelles – telles que l'exploitation des ressources hydroélectriques et minières – ont, elles aussi, un impact négatif sur les ressources naturelles. L'évolution de l'utilisation des terres transforme les paysages : les bois grignotent les pâtures sous la ligne de végétation arborée dans les zones d'étude norvégiennes, les pâtures disparaissent des alpages et les risques naturels – liés par exemple aux feux de forêts – augmentent comme le souligne l'étude menée en Alto Tâmega. Dans les Highlands et le Telemark, la disparition des pâturages n'a pas encore d'impact catastrophique puisque le cerf commun et le renne continuent d'y paître. Dans le Trentin, le pastoralisme décline aussi et certaines pâtures sont grignotées par les surfaces boisées mais l'agriculture maraîchère contribue à maintenir l'ouverture du paysage culturel.

Les schémas de transhumance et d'exploitation saisonnière des terres varient selon les régions. Si le pastoralisme d'estive a pratiquement disparu en Ecosse et en Norvège, il demeure un objectif important des initiatives de gestion du foncier dans les régions alpines.

La pérennisation de la gestion traditionnelle des terres constitue une caractéristique essentielle de nombre des initiatives étudiées. Dans tous les cas étudiés, elle se fonde sur des motifs paysagers, environnementaux, économiques et culturels. C'est en particulier le cas de l'initiative décrite dans l'étude de cas du Val d'Aoste, où la lutte contre la disparition des pratiques de gestion des prairies alpages est prioritaire, de même que dans l'étude menée dans les Highlands, où la gestion du foncier par les petits exploitants agricoles contribue au maintien de la typicité paysagère. En Sogn og Fjordane, l'étude révèle que le maintien d'une gestion agricole active influe directement sur la conservation du paysage dans la Zone paysagère protégée.

➤ Population – Evolution démographique

Parmi les zones étudiées, beaucoup connaissent un déclin démographique dû aux revers de fortune des secteurs ruraux traditionnels et à l'absence d'emplois de rechange. La région de l'Alto Tâmega, par exemple, a vu sa population fondre de 50 % ces cinquante dernières années ; toutefois, le lien profond au terroir qui caractérise l'agriculture de semi-subsistance y explique peut-être en partie la densité de population encore relativement élevée. En Norvège, la population de la plupart des zones étudiées – par exemple en Oppland et en Buskerud – décline dans les territoires isolés mais reste assez stable ou ne décline que légèrement à mesure que l'on se rapproche des agglomérations. Dans les zones alpines, où le développement industriel est généralement plus important – offrant ainsi une réserve d'emplois alternatifs –, la population augmente par le biais de l'immigration et de l'urbanisation. Au Val d'Aoste, si la démographie augmente, la population indigène vieillit et baisse. Dans les Highlands, la tendance est à une légère augmentation de la population dans les zones plus accessibles mais pas au sein de la population contribuant à l'aménagement du foncier. Cette légère augmentation paraît essentiellement portée par les retraités à temps partiel ou complet qui souhaitent s'installer dans

la région. A Palencia, malgré le dépeuplement de certaines zones de montagne, la zone étudiée affiche depuis peu une légère croissance démographique s'accompagnant d'une revitalisation des villages qui, si elle n'est pas directement attribuable à l'initiative, mérite toutefois certainement d'être notée.

Parmi les initiatives étudiées, beaucoup ont pour préoccupation clé de stabiliser les populations locales. En Alto Tâmega, par exemple, la finalité première de l'initiative lancée par l'ADRAT est la création d'emploi et la pérennisation de la population. Le constat est toutefois posé que le secteur primaire ancré dans la terre reste tellement important que, plutôt que d'entraîner une reconversion dans une autre activité, tout emploi perdu pour l'agriculture se traduit généralement par une perte sèche en termes de démographie régionale. D'où l'objectif du projet de préserver le lien à la terre : « il est important de conserver le lien ancestral avec la terre dans des activités susceptibles d'induire la création de nouveaux emplois ». A Palencia aussi, l'un des objectifs généraux du projet consiste à endiguer l'abandon de la terre en apportant des solutions alternatives.

En Telemark aussi, l'un des principaux objectifs des *sameige* est de stabiliser la population au travers d'une gestion des ressources naturelles visant à en tirer une certaine rentabilité économique tout en préservant l'environnement pour l'avenir.

En général, la densité de population des zones d'étude septentrionales est nettement inférieure à celle des zones de la péninsule ibérique ou des Alpes, ce qui tend à diversifier les pressions : dans certaines zones d'étude norvégiennes, elles concernent la présence humaine en tant que telle sur les territoires protégés et son impact sur le milieu naturel. Les objectifs d'aménagement du territoire sont ici différents de ceux qui sont poursuivis dans les zones plus densément peuplées.

➤ Pression des résidences secondaires et des loisirs

Toutes les zones d'étude sont confrontées à une demande immobilière plus ou moins forte pour la construction de résidences secondaires et de vacances ainsi qu'à une certaine pression d'exploitation touristique. Le développement immobilier tient en partie à l'accessibilité accrue des zones de montagne à partir des centres urbains. En Alto Tâmega, par exemple, les nouvelles infrastructures routières permettent désormais de réaliser en une heure à peine des trajets qui prenaient jusqu'à cinq heures précédemment. La réalisation d'infrastructures similaires dans les Highlands a contribué à l'augmentation du nombre de résidences secondaires dans la zone d'étude.

Cette évolution a des incidences tout à la fois positives et négatives sur l'environnement et l'économie rurale.

L'augmentation de la demande immobilière risque d'entraîner des pressions sur les communautés rurales et de leur imposer un transfert de coûts en provenance des zones urbaines, ce qui est susceptible d'entraîner des difficultés infrastructurelles, par exemple en termes d'approvisionnement en eau. L'étude de cas du Trentin souligne que dans les parties de la zone où la limite du développement immobilier est pratiquement atteinte, la pression de construction de résidences secondaires peut poser problème pour la jeunesse locale qui risque de ne plus trouver de biens immobiliers ou de terrain à bâtir. En Espagne et au Portugal, le développement des loisirs crée des problèmes liés à l'augmentation du trafic routier et à l'impact du tourisme sur l'environnement.

Les études de cas de Buskerud et Oppland soulignent la pression qui pèse sur l'environnement, en particulier du fait de l'exploitation accrue de zones sauvages et au développement des infrastructures routières essentiellement liés à la construction de résidences secondaires. Elles soulèvent des inquiétudes face à l'éventualité d'un développement excessif du tourisme et des loisirs allant jusqu'à menacer l'expérience même que les visiteurs viennent chercher dans la zone.

S'il est vrai que le développement de l'immobilier de plaisance et de l'exploitation récréative des zones de montagne emporte un certain nombre de conséquences potentiellement négatives en termes d'environnement et que les coûts y afférents doivent être pris en charge par les communautés de montagne, il est tout aussi manifeste que cette évolution présente des avantages pour les communautés urbaines aussi bien que rurales. D'une part, posséder une résidence en montagne est porteur de bien-être et de qualité de vie pour les citadins, et d'autre part, l'intérêt économique de la présence de résidences secondaires et d'activités récréatives est susceptible de déboucher sur une amélioration des opportunités et des services offerts à la communauté rurale. L'étude de Palencia met en lumière l'effet que la stimulation de l'économie locale issue du développement du tourisme peut avoir sur le renforcement et la pérennisation de l'aménagement du territoire dans les zones où la démographie rurale risque de connaître une baisse.

Tant l'étude de cas d'Oppland que celle de Buskerud soulignent l'importance des résidences secondaires pour l'économie locale. En Oppland, par exemple, chaque résidence secondaire injecte chaque année en moyenne € 4 200 dans l'économie locale. Ensemble, elles représentent directement ou indirectement de 3 % à 5 % de l'emploi local.

➤ L'importance de l'aménagement du foncier pour la conservation des paysages cultureux
Le tourisme est un secteur essentiel de l'économie de toutes les zones de montagne étudiées et il est partout plus ou moins dépendant de la qualité des paysages et du milieu naturel. Les études de cas d'Oppland, des Highlands et de Palencia soulignent toutes l'importance économique croissante du tourisme face au déclin de la rentabilité des secteurs ruraux traditionnels.

L'importance qu'il y a à préserver un paysage culturel dynamique trouve une illustration particulière dans les études de cas du Trentin et de Sogn og Fjordane. Si elle n'est pas explicitement liée au tourisme, la Zone paysagère protégée de Sogn og Fjordane reconnaît l'importance en tant que ressource « [d']un paysage culturel superbe et jusqu'ici bien entretenu de prairies, de parcours herbeux et de fermes d'estive ».

De même, en Alto Tâmega, l'ADRAT reconnaît la nécessité « d'améliorer l'environnement de l'Alto Tâmega ... et de préserver une ressource qui attire de nombreux visiteurs : le paysage. »



4. THEMATIQUES EMERGEANTES

Un certain nombre de thématiques communes ressortent des études de cas présentées. Ces volets intimement liés sont abordés ci-dessous.

➤ Tensions : protection ou développement ?

Si les habitants de la montagne attachés au terroir ressentent le besoin de protéger les zones de montagnes et leurs richesses naturelles, plusieurs études de cas – en particulier celles du comté d'Oppland, de la province de Palencia et du comté de Telemark – relèvent des tensions entre réglementation relative à la désignation des zones protégées et opportunités de développement économique.

Outre sa dimension d'intérêt local, la protection de l'environnement a des implications d'ampleur nationale, voire internationale, beaucoup plus importante. Or, développer l'économie et créer des opportunités d'amélioration de la qualité de vie des habitants des zones de montagne constitue davantage une préoccupation territoriale.

En Oppland, par exemple, la préservation de l'habitat du renne est une obligation internationale tandis que le développement des résidences secondaires bénéficie à l'économie locale. Cette dualité est source de conflits d'intérêts locaux entre municipalités qui partagent avec les Comtés les enjeux des Plans comtaux d'aménagement et doivent donc se répartir les obligations tout en recherchant un équilibre entre pérennisation de la ressource naturelle et développement bénéfique à l'économie locale dans les zones bordant le territoire strictement protégé du Parc national.

« [D]u point de vue de[s] municipalités, il est rationnel, pour des motifs de fiscalité et d'emploi local, de maintenir l'activité économique locale au plus haut niveau possible. Cela implique par exemple de maximiser la construction de résidences secondaires. En effet, malgré leurs objectifs sociétaux – tels que la protection de la nature – les municipalités sont logiquement tentées de défendre leur activité économique propre sans se préoccuper de l'impact supplémentaire de cette dernière sur le biotope du renne. »

Toutes les études reconnaissent qu'un équilibre doit être trouvé entre, d'une part, la pérennisation des communautés et des entreprises rurales et, d'autre part, la conservation des ressources naturelles. De fait, nombre d'entre elles – Trentin, Val d'Aoste, Alto Tâmega et Palencia, entre autres – admettent que le meilleur moyen d'assurer l'aménagement du territoire est de soutenir un tissu d'entreprises économiquement viables. En province de Palencia, par exemple, où la Députation cherche à encourager une approche d'aménagement du foncier permettant à la fois la conservation de la ressource naturelle et le développement économique de la zone par le biais du tourisme, un regain de fortune locale a contribué à pérenniser cette ressource tout en renforçant la gestion foncière locale en aval de l'activité économique apportée par la présence de la grotte.

De même, dans le comté de Buskerud, la concertation, l'arbitrage des emprises et l'édification d'un climat de confiance et de relations constructives entre l'administration en charge de l'environnement et les organisateurs de la course ont permis de concilier protection de l'environnement et intérêts commerciaux. Ceci dit, l'importance économique considérable de cette course et la présence très limitée dans le temps de la manifestation sur le territoire de la zone protégée ont certainement contribué largement à trouver un compromis raisonnable.

➤ Garantir des externalités positives – investissement et accompagnement de l'aménagement du territoire

Plusieurs études reconnaissent que le meilleur moyen de mettre à disposition des biens collectifs consiste, à travers une gestion active, à soutenir et à pérenniser ceux qui existent.

« Un service public qui s'occuperait de l'entretien de zones dont l'accès et l'exploitation sont très difficiles est peu concevable. C'est pourquoi le [Service des ressources agricoles et naturelles] souhaite améliorer les conditions de travail et la qualité de vie des exploitants qui travaillent de longs mois durant en altitude afin de les amener à choisir librement de ne pas laisser la montagne à l'abandon. » (Val d'Aoste)

Ce constat a motivé diverses initiatives de soutien à l'activité et aux acteurs existants. Pour réussir, ces initiatives doivent partir d'une reconnaissance de la montagne en tant que paysage culturel dynamique – par opposition à un musée – et de la nécessité pour l'homme de s'y adapter et d'accepter le changement pour en tirer sa subsistance.

Plusieurs études se focalisent sur le soutien au développement économique en tant que levier d'aménagement du territoire. En Val d'Aoste, par exemple, on investit des capitaux dans la pérennisation d'une approche d'aménagement du foncier contribuant à une production de qualité. Dans la province de Turin, la réalisation de certains travaux publics est confiée aux collectivités de montagne afin d'améliorer l'emploi et la plurifonctionnalité agricole tout en assurant la gestion des ressources en eau. Cette approche canalise des fonds vers l'amont en reconnaissance des externalités positives qu'apporte la zone de montagne. Dans le Trentin, l'investissement en infrastructures agricoles et touristiques est reconnu pour contribuer à l'efficacité et à la viabilité des entreprises et donc au maintien et à la pérennisation du paysage culturel.

En Alto Tâmega, l'approche adoptée par l'ADRAT tient compte du fait qu'au-delà de la recherche de cultures et de techniques novatrices visant à améliorer le retour sur investissement de gestion du foncier, il est également important de se doter de compétences et d'acquérir des connaissances pour assurer l'aménagement du territoire à long terme. Cette approche se justifie d'autant plus étant donné le déclin de longue date de la démographie régionale, ce qui laisse des vides en termes de compétences de gestion que les acteurs de terrain attachés à la terre doivent s'attacher à combler.

Dans certains cas, lorsque la finalité du dispositif d'appui est le maintien des pratiques existantes, le soutien cible spécifiquement la pérennisation des techniques de gestion du foncier. C'est en particulier le cas dans les Highlands (îles de Skye & Lochalsh) et dans le comté de Sogn og Fjordane, ainsi que, dans une certaine mesure, dans les provinces de Turin et de Palencia et dans la région du Val d'Aoste – encore que, dans ces zones, et comme évoqué précédemment, le soutien soit apporté sous la forme d'une assistance en capital plutôt qu'à travers des activités d'aménagement du territoire.

Les modalités de financement de ce type d'interventions font débat. Dans les Highlands, certaines mesures sont financées par le biais du *Land Management Contract* (ou « Contrat d'aménagement foncier », qui relève du Programme de développement rural), le solde des moyens nécessaires à l'accompagnement spécifique de la gestion du foncier en zone de montagne étant apporté par d'autres sources, en l'occurrence des associations et des structures du secteur de l'environnement ainsi que, dans une certaine mesure, par l'organisme gouvernemental en charge de l'environnement. Dans la province de Sogn og Fjordane, comme indiqué précédemment, les moyens proviennent de lignes budgétaires tirées directement sur les budgets de soutien à l'agriculture.

Les aides sont parfois plus difficiles à justifier lorsqu'elles ciblent le maintien de pratiques existantes et non leur évolution. Dans les Highlands et en Sogn og Fjordane, les dispositifs mis en place visent à pérenniser les activités de gestion foncière et plus généralement d'aménagement du territoire en place. Leur succès se mesure donc à l'aune du maintien du cheptel et/ou des cultures et de la préservation du paysage culturel. Cette approche n'ôte toutefois rien à l'importance des mesures de soutien à des pratiques spécifiques.

➤ Protection ou développement durable des zones – quelle approche privilégier ?

Plusieurs études traitent des avantages et des inconvénients du classement en zone d'intérêt environnemental ou paysager.

Dans la province de Palencia, par exemple, on a le sentiment que la lenteur de la procédure de classement – et en particulier de la détermination du type de protection qu'il convient d'accorder à la grotte – entrave la protection de la zone dans son ensemble et empêche la mise à disposition de subsides européens à consacrer à l'administration et à la conservation du site. C'est l'administration régionale qui a dû combler le déficit de financement.

Plusieurs études soulignent d'une part l'effet limitatif du classement en termes de scénarios et d'options accessibles aux responsables de la gestion foncière et d'autre part ses conséquences néfastes pour la viabilité économique des approches d'aménagement du territoire et plus généralement des communautés montagnardes. En Telemark, les restrictions imposées par le classement de la zone en Parc national – surtout en ce qui concerne les infrastructures de transport – limitent le potentiel d'exploitation de la ressource.

« Pour beaucoup de gens, le salut [face au déclin de l'agriculture traditionnelle] ne peut provenir que du développement de la construction de chalets de montagne [en tant que filière alternative d'exploitation des ressources]. Toutefois, cette approche est problématique pour ceux dont les terres sont situées à l'intérieur des zones classées en Parc national, voire en bordure de celles-ci. »

Un certain nombre d'études suggèrent que l'absence totale d'incitants à la gestion du foncier et de soutiens financiers en compensation des restrictions imposées risque de susciter une grande amertume au sein des communautés locales (ce sentiment trouve un écho particulièrement fort dans l'étude de cas du Telemark).

« Malheureusement, l'administration centralisée du parc national ne permet pas à une vision intégrée du développement de la filière, fondée sur l'exploitation des ressources productives naturelles du parc, de s'imposer. S'il s'avère impossible de faire prévaloir cette approche, il faudra dédommager financièrement les détenteurs de droits sur le foncier du parc naturel. »

La question se pose de savoir si ce soutien est nécessaire et, si tel est le cas, de quelle source il doit provenir. L'étude de cas du comté de Sogn og Fjordane évoque par exemple des réticences initiales face à la perspective d'aides au titre de l'Accord-cadre agricole et le sentiment qu'elles devraient plutôt venir du Ministère de l'environnement en tant qu'autorité à l'origine du classement de la zone.

D'un autre côté, l'existence d'un mécanisme d'incitation à l'aménagement du territoire accompagnant le classement – comme c'est le cas de la Zone de protection spéciale de l'île de Skye – participe à l'acceptation du classement par les populations locales.

Se pose également la question de savoir si le classement – qui vise un haut degré de protection des ressources naturelles – n’est pas une procédure trop unilatérale et, en corollaire, s’il donne réellement les meilleurs résultats en termes de développement durable. D’une part, un statut de protection formel est parfois un mécanisme trop puissant pour tolérer le développement et l’évolutivité de paysages culturels dynamiques. Sans compter l’impact de frontières délimitant strictement les zones protégées et qui déplacent seulement la problématique du développement vers l’extérieur sans pour autant en éliminer les emprises à l’intérieur.

La nécessité de prendre en considération les conséquences, négatives et positives, de la construction de résidences secondaires à l’intérieur des zones protégées et en périphérie de celles-ci trouve une illustration en Alto Tâmega où la thématique du développement durable n’est pas pleinement prise en compte dans la procédure formelle de délimitation de la zone à protéger.

Etant donné le manque de souplesse qui caractérise parfois la réglementation de protection de l’environnement, on trouve aussi des exemples de décisions visant à actionner d’autres mécanismes. Le comté d’Oppland offre un exemple de cet approche puisque l’impératif de rentabilité économique du secteur du tourisme y impose de protéger le biotope du renne à partir d’un dispositif d’aménagement du territoire plutôt que de recourir au levier de la Loi sur la protection de la nature étant donné qu’imposer des quotas de construction aurait probablement interdit tout consensus autour du dispositif.

« [C]ette désignation nationale est stricte et vise quasi exclusivement la préservation du milieu naturel, limitant donc sévèrement les perspectives de développement. La Loi sur la protection de la nature est donc un cadre peu adapté à une gestion durable si l’on entend également par là le développement et l’influence des collectivités locales. »

Quelques études de cas émettent des doutes quant à l’applicabilité des principes du développement durable à certaines de ces thématiques.

➤ Développement porté par la communauté

Plusieurs études relèvent l’importance pour les communautés locales de porter le développement. Elles le font à partir d’une série de modèles légèrement différents mais qui impliquent tous la concertation et l’accord d’un certain nombre d’organismes publics. Dans la province de Palencia, l’élan local de développement de la grotte en tant que ressource touristique est venu de la communauté locale et n’a été relayé que par la députation provinciale. Dans le Trentin, c’est une double approche, ascendante et participative d’une part, et d’appui descendant d’autre part – sous la forme d’une filière de financement de la poursuite du développement – qui a permis d’accompagner avec succès le développement de la zone.

L’approche participative du développement adoptée dans le Trentin a débouché sur une meilleure intégration de la femme et de la jeunesse. Dans les Highlands (NW Sutherland), l’élan communautaire de développement paraît trouver son origine autant dans la périphéricité à la fois politique et géographique de la zone que dans le sentiment que seule une stimulation endogène de la gestion du foncier local pourra en assurer la pérennisation.

La volonté d’agir dépend de l’étroitesse du lien qui unit la population à son terroir et à son patrimoine, ce qu’illustre parfaitement la situation décrite dans l’étude de cas de Palencia :

« L’espace naturel protégé de Covalagua, et surtout la grotte elle-même, symbolisent la lutte d’un village, Revilla de Pomar, pour faire connaître ses ressources. La population est

fière de sa grotte et toute la région la considère comme un symbole de son identité et de son combat. »

➤ Prise de décision nationale, régionale ou locale

Les divers niveaux de pouvoir où sont prises les décisions d'aménagement sont examinés dans nombre d'études. Elles se penchent en particulier sur la manière dont des besoins spécifiques sont identifiés et ensuite sur le niveau auquel les mesures sont prises pour les rencontrer.

Les Highlands se prêtent à une analyse comparative de l'efficacité, d'une part, du dispositif local d'aménagement foncier confié aux petits exploitants agricoles en place à Balmacara et, d'autre part, du nouveau dispositif de développement rural intitulé *Land Management Contract* (LMC ou « Contrat d'aménagement foncier ») mis au point par le Gouvernement écossais. Dans le comté de Sogn og Fjordane, les décisions concernant la pertinence des actions à mener sont prises à l'échelon du comté.

« [D]ans le cadre [du Programme environnemental régional], une partie des aides publiques sont administrées et distribuées par les comtés. Cette réforme vis[e] notamment à permettre une certaine différenciation locale et une adaptation aux conditions et défis spécifiques à chaque comté. »

Dans le cas du Val d'Aoste, c'est la région qui décide des priorités et des bénéficiaires des aides tandis qu'en Trentin, le *Patto Territoriale* (Pacte territorial) est en place dans trois municipalités qui travaillent en concertation avec les acteurs concernés. Les liens étroits que l'ADRAT entretient avec les dépositaires des enjeux ont également permis l'identification et l'activation de priorités locales.

Toutefois, la décentralisation du pouvoir décisionnel ne donne pas systématiquement les meilleurs résultats du point de vue de la ressource naturelle. Dans la province de Palencia, le sentiment local était très favorable au développement économique ; c'est donc à l'échelon régional qu'il a fallu tempérer les visées locales de développement économique par des mesures de gestion environnementale de la ressource.

Cette approche trouve également un écho dans le comté de Buskerud ;

« Les objectifs politiques de protection d'actifs naturels différents sont parfois sujets à controverse et entraînent des conflits entre administrations nationales d'une part et pouvoirs publics et intérêts économiques locaux d'autre part. »

L'étude de cas d'Oppland suggère que, dans les zones qui recèlent des ressources naturelles importantes, le rôle du Gouvernement national devrait consister à fixer les orientations stratégiques de l'aménagement du territoire pour éviter le phénomène des « profiteurs ».

➤ Intégration des intérêts économiques et environnementaux

Ce point s'est retrouvé dans presque toutes les études et un des critères communs est l'intégration locale de ces préoccupations (*Palencia, Oppland, Buskerud, Alto Tâmega*). Les institutions engagées étaient légèrement différentes – un travail conjoint avec la participation de la municipalité et des gouvernements locaux (du Comté) en Oppland, avec l'administration régionale jouant un rôle moteur à Palencia, alors que dans l'Alto Tâmega ce rôle était joué par l'agence de développement locale. A Buskerud ceci était fait par le secteur privé en négociation avec l'administration protectrice de l'Etat.

Les investissements dans des mesures économiques ciblées peuvent avoir des effets sur la gestion du territoire et jouent un rôle dans le maintien du paysage culturel ((*Vallée d' Aoste, Torino*). Le besoin d'assurer la viabilité des entreprises afin de garantir une gestion durable de l'espace et des territoires a été souligné.

5. FACTEURS DE REUSSITE, D'ECHEC ET DE TRANSFERABILITE

Les cas d'étude ont présenté un ensemble de différentes approches pour assurer la défense et la gestion des zones rurales fragiles, de leurs paysages et de leurs ressources. Des modèles divers de développement et de relations entre les acteurs sont visibles dans chacune des études et fournissent des points intéressants de comparaison. Il faut en revanche noter qu'il y a un grand nombre d'approches communes et d'expériences similaires entre les démarches étudiées malgré des différences institutionnelles et culturelles et des objectifs de gestion territoriales diverses. Il n'existe pas un modèle unique totalement adaptable et il ne doit pas exister, étant données les différences et le besoin de conceptions appropriées au niveau local. Il convient toutefois d'examiner quelques-uns des facteurs qui conditionnent les résultats des initiatives étudiées afin d'en tirer des leçons qui, elles, pourront être adaptées localement.

Celles-ci constituent les conclusions de ce rapport.



- **Communication**

L'importance de communiquer et d'instaurer un climat de confiance et de bonnes relations entre les divers acteurs concernés – intérêts environnementaux, propriétaires terriens, institutions, gestionnaires du foncier – est mise en évidence en tant que facteur de réussite et clé d'apaisement de situations potentiellement conflictuelles (*Buskerud, Alto Tâmega, Palencia, Trentin, Oppland*).

Inversement, les mauvaises relations et le manque de communication entre acteurs (*Telemark*) risquent de donner naissance à un sentiment de frustration et d'obstruction bureaucratique susceptible d'entraver la réussite des initiatives. Communiquer efficacement aide à se comprendre réciproquement et à lever les incertitudes. Les études soulignent que le déficit de communication est problématique pour la planification de la création ou du développement des entreprises lorsque, par exemple, la délégation d'une activité spécifique est accordée sur une base pluriannuelle.

A Turin, les liens insuffisamment étroits entre la Province et la Région expliquent pourquoi le plan, s'il n'est pas contraire à la loi, n'est pas non plus parfaitement adapté.

En conclusion, les politiques et les démarches doivent être développées sur la base de bonnes informations, afin d'assurer qu'il n'y ait pas de disparités entre les objectifs politiques et la réalité des besoins et réalisations des démarches ou des politiques. Ceci nécessite une bonne communication entre l'ensemble des acteurs. Le transfert d'information, de connaissances et les approches doivent être structurées, respectueuses et représentatives des différentes visions. En plus d'une bonne communication verticale entre les administrations nationales, régionales et locales, il est nécessaire d'assurer une bonne communication horizontale afin que les municipalités par exemple sachent ce qu'il arrive dans les municipalités voisines et des exemples de bonnes pratiques, localement pertinentes, peuvent être transférés.

- **L'influence des acteurs concernés et leur absorption des dispositifs**

Toutes les études mettent en évidence l'importance primordiale de l'engagement des acteurs locaux et de leur intégration dans l'élaboration et la mise en œuvre des initiatives en tant que facteur de réussite des initiatives. Cette influence constitue même le principal axe novateur de plusieurs études. Lorsque la coordination de projet est confiée à des organismes publics, la représentation d'institutions et de groupes représentatifs du secteur privé au sein des partenariats est un gage d'absorption et d'optimisation du processus décisionnel (*Alto Tâmega, Sogn og Fjordane, Buskerud, Palencia*). Lorsque le régime est contraignant, c'est parfois la menace de sanctions, davantage que l'engagement vis-à-vis du plan, qui explique les succès enregistrés (*Oppland*).

En conclusion, plus les véritables partie-prenantes s'intègrent et s'investissent dans le développement des politiques ou des démarches, plus il y a de chance que celles-ci réussissent. Il faut aussi se rappeler que des groupes d'utilisateurs étrangers (par ex. ceux bénéficiant des activités récréatives en campagne) ont le droit d'être considérés comme partie-prenantes – un point qui souligne la question de comment définir ces partie-prenantes et les identifier. Leurs points de vue subjectifs, différents ou encore inattendus ne doivent pas être ignorés, mais des efforts doivent être faits pour les comprendre et leur donner une place.

- **Bénévolat**

Les communautés animées par un sentiment d'appartenance à un terroir et par une identité culturelle forte endossent plus volontiers la responsabilité de la prise en main de leur milieu de vie, de leur économie locale et de leur paysage culturel (*Highlands – NW Sutherland, Buskerud, Palencia*). Le déclencheur des actions bénévoles collectives de ce type peut être la fragilité et l'isolement de l'économie locale – qu'il soit géographique ou politique – par rapport aux centres décisionnels (*Highlands – NW Sutherland*). Il est nécessaire de considérer ce type d'investissement volontaire, qui vise l'amélioration de l'environnement local et le développement, d'une façon assez différente des efforts basés sur la charité, réalisés par les personnes sur leur temps libre.

L'importance de l'intervention d'un acteur local clé pour amorcer et entretenir la dynamique d'un projet et établir le dialogue est également mise en avant (*Palencia, Highlands – North West Sutherland, Oppland*).

Le bénévolat doit être encadré et nourri par des dispositifs d'accompagnement. En effet, dépendre excessivement du bénévolat à long terme peut devenir une faiblesse, surtout si ce dernier n'est

pas soutenu par le secteur public ou associatif (*Highlands – NW Sutherland, Buskerud*). S'impose également la nécessité de marier les approches ascendantes et descendantes afin de tenir compte des souhaits des communautés locales sur des actions spécifiques (*Palencia*). On peut estimer que l'approche participative, associée à un accompagnement structurel descendant, donne de bons résultats et permet de rallier plus largement les acteurs de la ruralité – et non plus seulement les convaincus habituels (*Trentin*).

En conclusion, l'investissement volontaire peut aboutir à de très bons résultats, mais il faut reconnaître ses limites en termes de temps et de capacités qui deviendront apparentes à longue échéance. La communauté doit savoir comment obtenir des soutiens pour leurs actions ou leurs démarches et comment elle doit s'organiser si elle recherche des financements publics ou autres. Pour les organisations du secteur public qui soutiennent correctement les démarches volontaires, il doit être clair pour chacune des parties quel niveau d'aide pourra être fourni. De même il doit y avoir une procédure de transfert claire dans le cas où les organisations du secteur public, les structures sociales ou les coopératives prennent des responsabilités sur un projet.

- **Décentralisation des politiques**

L'adaptation des politiques, et plus particulièrement des mécanismes d'appui, aux situations locales permet d'apporter un soutien mieux ciblé et plus approprié en termes d'aménagement du territoire. Ce constat renvoie à la nécessité, évoquée précédemment, d'un engagement des acteurs locaux pour concevoir des dispositifs appropriés et bien accompagnés (*Sogn og Fjordane, Val d'Aoste, Alto Tâmega*).

Les Contrats d'aménagement foncier écossais fournissent un bon exemple *a contrario* de dispositif inadapté aux zones de montagne puisque les mesures politiques prises au niveau central ne peuvent pas tenir compte de contingences locales. Cette inadaptation contraste avec la pertinence de l'autre dispositif, de conception locale, traduisant les pratiques et les priorités d'un territoire (*Highlands*).

Ceci dit, l'approche décisionnelle décentralisée au niveau local n'est pas nécessairement la panacée lorsqu'il s'agit de défendre l'environnement (*Oppland, Palencia*), tout particulièrement là où la protection environnementale exige un certain niveau de restriction.

En conclusion, il semble clair qu'en général les décisions politiques prises au niveau le plus local possible ont tendance à être fondées sur de meilleures connaissances que celles prises à un niveau plus élevé. Il peut cependant y avoir un problème avec les capacités locales et les personnes disponibles si la zone d'application de la politique ou de l'initiative est trop petite ou à une trop faible densité de population. L'échelle à laquelle la politique s'applique est ainsi très importante.

Un élément majeur est que la responsabilité ne peut pas être déléguée sans argent et sans outils politiques pour rendre la démarche opérationnelle et efficace.

Un modèle qui semble pouvoir offrir une possibilité de réplication est lorsque l'ensemble d'une mesure nationale ou régionale, avec financements, est mise en place à un niveau plus local, permettant ainsi un soutien central pour des mesures adaptées à l'environnement local.

- **Structures et infrastructures**

Les schémas de propriété foncière et leurs conséquences soulèvent un certain nombre de questions. D'une part, un système de copropriété a été mis en place pour préserver la maîtrise locale des ressources naturelles (*Telemark*) et, d'autre part, le format coopératif est présenté comme un moyen de pérenniser la pluriactivité dans les petites exploitations (*Trentin*).

L'obstacle que représente la fragmentation de la propriété terrienne pour la bonne marche des projets est évoqué pour signaler les incitants au regroupement visant à créer des entités viables (*Trentin*). Toutefois, certains facteurs culturels et historiques, de même que des façons différentes d'appréhender la terre, peuvent interdire le transfert de cette solution dans les autres zones (*Highlands*).

Des problèmes infrastructurels – par exemple le manque d'eau – sont également évoqués en tant qu'obstacles au développement, ce qui tend à indiquer la nécessité d'un planning intersectoriel intégré visant à assurer la pérennisation du paysage culturel malgré des pressions démographiques évolutives (*Trentin, Alto Tâmega*).

En conclusion, un programme conçu localement – prévoyant l'accès à la terre pour la jeunesse, la formation, le développement des compétences, le conseil sur les modèles entrepreneuriaux et la facilitation – permettant d'encourager l'utilisation des terres est nécessaire dans certaines zones pour faire face aux freins liés à l'utilisation des terres et éviter l'abandon. La conception locale de tels programmes, sur la base d'une approche participative, est cruciale afin de réussir l'identification et la maîtrise des problèmes spécifiques locaux (*Alto Tâmega, Highlands, Trentin*). Tout modèle visant à résoudre les problèmes de fragmentation de la propriété terrienne, de gel des terres par l'ancienne génération, et des propriétaires absents passe impérativement par une adaptation fine aux situations locales et une prise en compte des liens culturels qui unissent la population au terroir.

- **Financement**

Nombreuses démarches nécessitent le soutien par des financements publics.

Dans certaines zones, les filières de financement sont assez fragmentées, ce qui peut constituer une faiblesse. Les meilleurs résultats semblent être obtenus lorsque les gestionnaires du foncier sont en relation avec les bailleurs de fonds via un guichet unique de développement intégré contribuant à concilier intérêts économiques et environnementaux (*Alto Tâmega*). Il semble que les acteurs les plus aptes à actionner plusieurs sources de subsides de cette façon soient les organismes publics, par exemple à travers la municipalité ou la collectivité locale ou encore une agence locale de développement (*Trentin*).

Un certain nombre d'études fait référence à la question du financement des démarches et en particulier au niveau d'intervention assurant une bonne efficacité – les taux d'intervention doivent être établis à un niveau approprié. Si ce taux est trop faible, alors les objectifs ne peuvent pas être réalisés (*Sogn og Fjordane, Highlands*) et s'ils sont trop élevés, ceci peut également poser des problèmes (*Vallée d'Aoste*).

La disponibilité ou le manque de disponibilité de financements sont identifiés comme des facteurs de succès dans un certain nombre de projets (*Alto Tâmega*).

La durée du financement et ses effets sur l'efficacité des programmes ont été également soulignés dans un certain nombre d'études, dont celle des Highland. Le cas d'étude de Turin fait part de l'intérêt des subsides à vie et l'effet positif que ceci a sur l'organisation et la réalisation de la démarche. Les financements garantis seulement pour une courte durée représentent une faiblesse pour certaines démarches (*Sogn og Fjordane, Highland*).

La capacité de garantir de bonnes activités à travers des relations de long terme a été soulignée par la vallée d'Aoste et le Trentin. Il a également été fait mention de la nécessité d'identification de mécanismes utiles dans le cadre du règlement de développement rural, qui doivent pouvoir être adaptés aux besoins locaux (*Alto Tâmega*).

En conclusion, les cas d'étude ont démontré l'intérêt des financements établis sur la base d'une vision d'ensemble du programme (même s'ils proviennent de différentes sources de financement) par les autorités locales, régionales qui jouent ainsi le rôle d'interface pour les financements.

Les montants d'argent limités mais bien ciblés, peuvent avoir un impact important en zone de montagne. Le niveau de soutien doit être correct, le calendrier réalisable et les moyens de financement doivent exister sur une durée raisonnable. La stratégie de sortie de la période de financement doit être clairement établie.

- **Gestion des projets**

Les études de cas mettent en exergue un certain nombre de questions concernant l'identité du l'administrateur du projet, le niveau de pouvoir où la gestion est assurée et les liens entre les divers étages administratifs. Dans le cas des projets dirigés par un comité de pilotage, l'efficacité dépend de la présence en son sein d'une personne disposant d'une délégation de pouvoir décisionnel (*Alto Tâmega*).

Toutefois, ce que les études soulignent ne permet pas de tirer de conclusions, sauf à mentionner l'importance déjà évoquée d'une communication efficace à tous les niveaux. Ceci peut être dû à la petite taille de l'enquête, à la nature très variable des démarches, et la diversité également des acteurs impliqués et des systèmes institutionnels de chaque région.

Les diverses modèles ont fourni des points pertinents à approfondir. Il serait intéressant de réaliser une étude plus complète au niveau des états membres ou à un niveau régional pour étudier l'effet de l'administrateur du projet sur le succès de la démarche. A travers la comparaison de démarches plus similaires, les résultats pourraient être plus précis et plus pertinents.

- **Participation associative et ONG**

Si l'engagement du secteur associatif a été indispensable au succès de l'initiative écossaise, aucune autre étude de cas n'insiste sur cet engagement et en Oppland, l'étude révèle même qu'une association s'est vu refuser l'accès à la structure de conception du projet au prétexte que celle-ci devait se composer exclusivement de représentants d'organismes.

Ce recours original au secteur associatif en Ecosse s'explique peut être par une gouvernance locale moins développée que dans les autres zones d'étude où la maîtrise de nombreux domaines de l'existence est aux mains des autorités nationales, ne laissant pour tout champ d'action aux secteurs associatif et caritatif que les souhaits et les besoins locaux qui n'ont aucune influence sur la politique nationale. Ceci illustre combien des solutions alternatives peuvent être trouvées dans

des pays qui n'ont pas la même structure de gouvernance locale, telles qu'on peut trouver dans certaines zones d'étude.



En conclusion, le terme d'ONG/ association est usité pour des organisations ayant des missions très différentes dans les zones de montagne de l'étude. Dans certaines zones, le terme décrit tout simplement une organisation locale de bénévoles, alors que dans d'autres, il s'applique à des groupes de lobby nationaux.

La confiance, soit en une action bénévole soit en une action issue de l'unique intérêt

des organisations de gérer les paysages montagnards, dépend de plusieurs facteurs dont celui de l'investissement politique. Ce dernier permet une gestion adaptée, le renforcement de la gouvernance locale et offre la possibilité d'interventions locales dans l'établissement et la réalisation de ces démarches.

6. PISTES DE REFLEXION

Les études soulèvent un certain nombre de questions qui méritent des débats et des recherches complémentaires. Nous les énumérons brièvement ci-dessous.

- Est-il possible d'apaiser les tensions entre développement économique et zones protégées sans définir de limites et édifier de barrières entre protection et développement ? Une approche fondée sur les principes du développement durable est-elle susceptible de fonctionner dans ce domaine ou sera-t-il toujours nécessaire de délimiter physiquement des zones spécifiquement protégées ?
- Comment remédier au défaut d'intégration des conceptions de l'aménagement du territoire défendues par les institutions en charge de l'économie, de l'environnement ou de l'agriculture ? Les bons exemples d'intégration passent-ils tous par une politique locale de gestion des ressources et des décisions de financement ?
- Dans quelle mesure faut-il continuer à bourse délier pour maintenir des activités et systèmes qui sont en porte-à-faux avec les tendances lourdes des marchés et de l'économie ? L'accompagnement de filières non viables se justifie-t-il par certains critères tels que l'intérêt paysager, la défense du paysage culturel ou les exigences du biotope ou des espèces ? Et si oui, comment mesurer alors, au regard de la pensée économique du jour, la valeur de communautés durables et autosuffisantes et du bien-être des personnes ?
- Comment les zones de montagnes peuvent-elles récupérer les coûts que leur imposent les communautés urbaines ? Quelles sont les mécanismes les plus susceptibles de reconnaître les externalités positives que les zones de montagne apportent à la collectivité dans son ensemble ?
- Comment des régions présentant des atouts très différents peuvent-elles tirer le meilleur parti de l'apprentissage mutuel – par exemple, comment transférer les moteurs de réussite identifiés dans les zones de montagne caractérisées par une gouvernance locale forte vers les zones où la culture ou les institutions sont différentes afin d'en tirer les mêmes bénéfices ? De même, comment équilibrer soutien à l'activité et stimulation de l'entrepreneuriat dans le transfert entre régions d'exemples en provenance de territoires qui se caractérisent par une solide culture de l'esprit d'entreprise et d'indépendance afin d'habiliter les personnes à agir ?
- Quel doit être le rôle des gouvernements nationaux en matière d'aménagement du territoire ? Comment la mission réglementaire contraignante du pouvoir national s'accommode-t-elle des principes du développement rural – qui devraient imposer de prendre les décisions à l'échelon territorial et de tenir compte de l'importance des intérêts locaux ?
- Comment le développement des zones de montagne peut-il reconnaître et cultiver les besoins et les aspirations des communautés ? Comment porter l'indispensable évolution culturelle sur certains territoires tout en insufflant aux communautés la confiance nécessaire pour décider ce qu'elles veulent ? Comment favoriser et encourager cette évolution par le biais de mécanismes de soutien et d'accompagnement ?