



**Livre vert sur la cohésion territoriale
'Faire de la diversité territoriale un atout'**

**Réponse à la consultation
26 février 2009**

Organisation enregistrée numéro: 5446623780-39

Euromontana est l'association multisectorielle européenne pour la coopération et le développement des zones de montagne. Elle réunit des organisations régionales et nationales de montagne à travers toute l'Europe dont des agences de développement régional, des autorités locales, des organisations agricoles, des agences environnementales, des organisations forestières et des instituts de recherche. Aujourd'hui, Euromontana compte 72 membres répartis dans 17 pays. La mission d'Euromontana est de promouvoir des montagnes vivantes, un développement intégré et durable et la qualité de vie dans les zones de montagne.

A cette fin, Euromontana facilite l'échange d'informations et d'expériences entre ces zones en organisant des séminaires et d'importantes conférences, en dirigeant et collaborant à des études, en développant, en gérant et en participant à des projets européens et en travaillant avec des institutions européennes sur les sujets relatifs à la montagne.

Euromontana, en partenariat avec d'autres organisations, a largement contribué aux efforts de lobbying visant à inclure la cohésion territoriale dans le projet de constitution, à présent intégré au Traité de Lisbonne réformant les institutions européennes. Depuis lors, Euromontana a travaillé au développement et à l'amélioration du concept, en relation avec ses membres et d'autres parties prenantes dont les institutions européennes. Par exemple:

- Euromontana a organisé une conférence "Olympus", le 25 octobre 2007 à Bruxelles, sur les "Réflexions sur l'évolution, le progrès et l'impact escompté du concept d'Agenda Territorial", à travers une table ronde au plus haut niveau réunissant les principaux représentants des présidences allemande, portugaise et slovène ;
- Euromontana a coordonné une Table Ronde sur les implications du Livre Vert sur la Cohésion Territoriale pour la montagne et les zones similaires, le 19 février 2008 à Bruxelles

Euromontana a publié diverses contributions sur le sujet, telles que :

- la correspondance avec la présidence allemande sur l'Agenda Territorial en 2007,
- la réponse à la Consultation sur la Cohésion en janvier 2008.
- Le rôle des régions de montagne et la cohésion territoriale : une contribution à la discussion du Livre vert sur la cohésion territoriale

Euromontana est membre du "Groupe 158" représentant les intérêts économiques, sociaux et politiques des territoires confrontés gravement et en permanence à des handicaps naturels ou démographiques, les contrées septentrionales à très faible densité de population, les îles et les zones de montagne.

Cette réponse a été préparée par F. Gaskell en collaboration permanente avec le secrétariat, le comité exécutif et les membres d'Euromontana. Elle a été officiellement approuvée le 26 février 2009.

Cohésion territoriale ...

« Le principe de cohésion n'exprime rien de plus qu'une préoccupation partagée de ré-équilibrer les effets distributifs incertains d'un marché commun sans frontières et, ce faisant, d'éviter les risques sous-jacents de voir l'Europe se désintégrer » (Janin Rivolin 2005,95).¹

¹ Janin Rivolin,U,2005, Cohesion and subsidiarity: towards good territorial governance in Europe, *Town and Country Planning Review* 76(1):57-69

Introduction

Le terme “cohésion territoriale” est développé dans le traité de réforme de Lisbonne en juxtaposition aux concepts liés de cohésion économique et sociale. Nous considérons qu’il comprend et transcende ces notions à la lumière de son importance potentiellement beaucoup plus fondamentale pour l’idée Européenne.

La cohésion territoriale est un concept géographique.

Nous croyons que la cohésion territoriale est un principe fondamentalement pratique. En tant que facteur d’équité entre les citoyens, la cohésion territoriale peut être l’ultime expression opérationnelle de la solidarité européenne; en tant que chemin vers l’utilisation optimale de toute la diversité territoriale de l’Europe – qui constitue un remarquable avantage comparatif en ces temps de perturbations mondiales – elle est vitale pour le futur économique de l’Europe.

La cohésion territoriale doit imprégner la formulation des politiques européennes et vivifier l’efficacité quotidienne de leur mise en œuvre. Contrairement aux objectifs de cohésion économique et sociale, pour être un succès, la cohésion territoriale peut et doit prendre la forme d’une méthodologie. Sa pratique doit être appliquée à un large spectre de politiques européennes et être aussi centrale dans la formulation de la stratégie que l’est le principe étroitement lié de développement durable.

En reconnaissance de cette réalité, nous proposons quelques actions² spécifiques qui, si elles sont adoptées, influenceront la façon dont les politiques européennes sont mise en œuvre et transformeront leur impact, tout particulièrement, peut-être, pour les zones les plus sensibles à l’effet de la polarisation économique et les plus exposées à la désaffection.

² Les actions proposées sont identifiées dans le texte par ■

POINTS CLES

La cohésion territoriale est liée à la cohésion économique et sociale mais les oriente et les informe

C'est un concept spatial. La géographie compte

Il concerne:

- la différenciation sur des critères spatiaux,

- un développement spatial équilibré,

- l'équité spatiale pour assurée la solidarité,

- un accès juste et équivalent aux services à travers le territoire Européen

La cohésion territoriale est une aspiration pour l'Europe qui doit envelopper toutes les politiques de l'UE, particulièrement celles qui ont un impact territorial important

La diversité territoriale de l'Europe est un avantage comparatif de plus en plus important en ces temps de perturbations au niveau mondial.

La cohésion territoriale a les caractéristiques d'une méthodologie.

15 actions concrètes sont proposées:

■ Etude préalable systématique de l'impact territorial de toutes les réglementations proposées [p. 12]

■ Coopération entre les services de la Commission pour mettre en œuvre la cohésion territoriale, incluant la création d'un service en charge de la cohésion territoriale [p. 12]

■ Gouvernance intégrée lors de l'élaboration des politiques [p. 12]

- Adoption d'une intégration verticale entre les niveaux européens, nationaux et régionaux en utilisant la méthode ouverte de coordination [p. 12]
- Intégration horizontale pour la mise en œuvre des politiques structurelles [P. 13]
- Collecte efficace de données territoriales à un niveau suffisant de désagrégation [P. 13]
- Adoption d'une directive cadre sur les services d'intérêt général/d'intérêt économique général. [p. 14]
- Extension des services d'intérêt général aux technologies de l'information et de la communication [p. 14]
- Adoption d'une politique dédiée aux régions avec des caractéristiques géographiques spécifiques [p. 15]
- Identification d'autres indicateurs pour mesurer les aspects sociaux, la qualité de la vie, l'accessibilité interne et externe [p. 17]
- Production de rapports périodiques sur les zones avec des caractéristiques géographiques particulières [p. 18]
- Etablissement d'un group inter-services au sein de la Commission sur les zones avec des caractéristiques géographiques particulières [p. 18]
- Financement pour la mise en œuvre de mesures européennes proportionnées aux coûts additionnels résultant des contraintes géographiques [p. 19]
- Renforcement significatif de l'objectif de coopération territoriale à la fois en termes de fonds alloués et en termes de ressources affectées à une mise en œuvre efficace [p. 20].
- Compléter l'approche orthodoxe de la coopération inter-régionale, par la négociation par la Commission de contrats basés sur des obligations de résultat avec les réseaux européens existant, pour traiter de problèmes spécifiques [p. 21]

« Faire de la diversité territoriale un atout »

Le sous-titre choisi pour le Livre vert est perspicace : il identifie la diversité de l'Union européenne et reconnaît sa position centrale pour la cohésion territoriale.

La riche variété linguistique, culturelle et topographique de l'Europe démarque en effet celle-ci de la plupart des autres macro-régions du monde et, en des termes globaux, représente un avantage comparatif réel bien que sous-utilisé. Ces atouts résident ou sont enracinés dans les diverses régions de l'Europe ; ils sont significatifs et offrent les principaux potentiels sur lesquels la cohésion territoriale peut le plus construire pour le bien-être économique, social et environnemental de l'Union tout entière.

Les montagnes d'Europe sont un unique réservoir de diversité : biodiversité, diversité non seulement de langues et de cultures mais aussi de produits authentiques locaux, de savoir-faire artisanaux, souvent fragiles et dont la disparition s'avère toujours irréversible. Mais se trouvent là des opportunités en abondance, une population tenace et pleine de ressources, un tourisme de renommée mondiale, des conditions idéales pour la recherche et la production de hautes technologies, si toutefois les infrastructures et les liens de communications peuvent être assurés, la population maintenue et les services préservés.

Une proportion significative des terres agricoles à haute valeur environnementale se situe dans les zones de montagne, où la menace sous-jacente de l'abandon des terres pourrait être remplacée par de futures générations d'agriculteurs entrepreneurs, vendant leurs produits de qualité à des prix rémunérateurs. Il faudra pour cela que les externalités positives que leur production génère soient récompensées à leur juste valeur et qu'un dispositif de labellisation adéquat soit disponible.

Les montagnes sont un potentiel: leur diversité peut fournir des histoires de réussite prouvant les vertus économiques, sociales et environnementales de la cohésion territoriale.

Questions soumises à discussion

Définition

Quelle est la meilleure définition de la cohésion territoriale?

La tâche de fournir une définition de la cohésion territoriale ne consiste pas simplement à rédiger un texte convaincant. Nous ne partons pas d'une page blanche.

Origine

Les origines du concept remontent au moins à l'introduction du terme en relation avec les services d'intérêt économique général dans le traité d'Amsterdam en 1997. Cette histoire montre qu'*inter alia* il a été généré – tout comme les concepts de cohésion économique et sociale – par le besoin de contrer l'impact centripète de l'Acte unique Européen, le besoin de réagir à la concentration de l'activité économique dans ce qui fût baptisé ensuite le « pentagone » de l'Europe, avec Londres, Paris, Milan, Munich et Hambourg à ses extrémités. Cette polarisation de l'activité économique, et les inégalités sociales et économiques qu'elle apporte, se poursuit et ne peut qu'encourager une aliénation accentuée du processus Européen pour les populations et les communautés affectées.

Contexte juridique

La cohésion territoriale a aussi été utilisée récemment dans deux autres contextes qui peuvent fournir une orientation : les références dans le projet de traité établissant une constitution (2003/C 169/01) de la Convention sur le futur de l'Europe's et dans le traité de réforme de Lisbonne (2005/C306/01). Ce dernier, bien que n'étant pas encore ratifié par tous les Etats, doit être considéré comme offrant le plus convaincant des témoignages disponibles, ayant été signé par les chefs d'Etat et de gouvernement très récemment, le 13 décembre 2007, moins d'un an avant la publication du présent Livre vert.

« Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale.

En particulier, l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées

Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne. »

Le troisième rapport sur la cohésion

Les références aux publications de la Commission doivent être prises en compte. Notamment la plus complète référence faite dans le 3^{ème} rapport sur la cohésion, 2004³. Après avoir observé p. 27 que l'article 2 du traité *'implique que les personnes ne devraient pas être désavantagées où qu'elles vivent ou travaillent dans l'Union'*, le rapport poursuit:

'Le concept de cohésion territoriale va au delà du concept de cohésion économique et sociale en l'enrichissant et en le renforçant. En termes de politique, l'objectif est de parvenir à un développement plus équilibré en réduisant les disparités existantes, en évitant les déséquilibres territoriaux et en rendant plus cohérentes à la fois les politiques sectorielles qui ont un impact territorial et la politique régionale. La préoccupation est aussi d'améliorer l'intégration territoriale et d'encourager la coopération entre régions.'

Comme l'ont reconnu d'autres commentateurs avisés⁴, ce passage témoigne de la nature tripartite du concept: la cohésion territoriale est *corrective*, traitant des disparités territoriales; *préventive*, en assurant la coordination des politiques ayant un impact territorial et *incitative et stimulante*, en promouvant la coopération territoriale⁵.

De toute évidence, la référence au Traité de Lisbonne ne peut être considérée comme un précédent qui engage, ne serait-ce que parce qu'il n'est pas complètement ratifié, et la citation sur le 3^{ème} rapport sur la Cohésion est simplement une vision exprimée par la Commission. Cependant, le témoignage que ces textes constituent est pertinent et convaincant.

Les inconvénients de la précision

Alors que le débat sur le sens de la cohésion territoriale s'est à juste titre considérablement élargi, l'origine du terme, et de fait sa simple logique, dictent qu'une définition ne peut être traitée comme infiniment flexible. Cependant, dans une Union de nombre de traditions administratives et de cultures politiques différentes, un certain degré d'ambiguïté dans l'interprétation est inévitable et

³ 'Un nouveau partenariat pour la cohésion' CE 2004 p27

⁴ Comité économique et social Européen: projet de position ref ECO/238 3 Février 2009

⁵ Basé sur l'étude « Territorial cohesion : From theory to practice », Notre Europe, Marjorie Jouen

probablement utile. En ce sens, la recherche d'une précision absolue serait contre-productive.

C'est pourquoi, au-delà des observations ci-dessus nous proposons, plutôt qu'une définition précise, des éléments que nous considérons comme étant les irréductibles essentiels à toute définition de la cohésion territoriale.

Les éléments clé de toute définition

Il est parfaitement justifiable de conclure que le principe doit s'appliquer au territoire européen dans son intégralité, comme point de départ, mais que le concept a clairement un caractère spatial et géographique.

Au final, les évidences et l'analyse démontrent que la cohésion territoriale concerne :

- la différenciation des impacts des politiques sur une base spatiale/géographique,
- la fourniture d'une forme de développement spatialement équilibré
- la reconnaissance du besoin d'atteindre un degré d'équité spatiale de façon à assurer le développement durable.

Il s'agit également de:

- fournir aux citoyens européens un accès juste ou équivalent aux services, aux infrastructures et aux opportunités quelque soit l'endroit où ils vivent.

Quels nouveaux éléments pourrait-elle apporter à la pratique actuelle de l'Union européenne en matière de cohésion économique et sociale?

La première priorité à la cohésion territoriale

Nous sommes convaincus qu'il existe une différence substantielle entre la cohésion territoriale et la cohésion économique et sociale. Comme dit auparavant, la cohésion territoriale est à la fois un principe et une approche pratique qui peut guider, informer et faciliter la progression vers la cohésion économique et sociale.

Stratégie

La cohésion territoriale apporte un élément stratégique qui n'est pas présent dans la cohésion économique et sociale. Il n'est pas réaliste, dirions-nous, de s'attendre à ce que les approches de cohésion

territoriale soient utilisées pour traiter de disparités locales atypiques de leur contexte géographique telles que « *des îlots de précarité, de délinquance et de troubles sociaux dans de nombreuses villes parmi les plus prospères* » comme cela est suggéré dans le Livre vert. Ces problèmes sont très sérieux, mais ils doivent être traités avec des solutions et des niveaux d'approche plus appropriés.

Le rôle de la cohésion territoriale est plutôt de s'attaquer aux problèmes qui se manifestent à un niveau spatial/géographique sur lequel les outils de cohésion territoriale, **l'étude d'impact** des politiques, **la coordination entre les politiques** aux niveaux européens, nationaux et régionaux pour citer deux exemples d'outils, peuvent de façon réaliste se centrer et là où le bilan des atouts d'un lieu et de ces contraintes est négatif, c'est-à-dire où les atouts de ce lieu sont insuffisamment valorisés.

Une méthodologie

Il est important de reconnaître que la cohésion territoriale peut être une méthodologie, la clé non seulement de la cohésion économique et sociale mais aussi des diverses politiques ou approches spécifiques avec lesquelles elle est communément associée et qui par conséquent lui font risquer d'être catégoriser et contrainte.

Distinction avec les autres approches

La cohésion territoriale ne devrait être confondue ni avec le schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), ni avec le développement polycentrique. Le SDEC est un système spécifique qui a ses partisans et ses détracteurs et le concept de développement polycentrique est trop étroit et prescriptif même dans ses interprétations les plus larges.⁶

De même, la notion de centres urbains comme vecteurs de développement rural et des bénéfices certains qu'apporteraient des liens plus efficaces entre les zones urbaines et les zones rurales ne peuvent être qu'une composante de la cohésion territoriale. Ces mesures sont universellement applicables ou ont une certaine valeur mais dépendent, pour leur efficacité, de la fonctionnalité - l'empreinte économique- des centres urbains concernés. Cela laisse des pans significatifs de l'Europe, particulièrement dans les régions reculées, montagneuses ou fragiles et faiblement peuplées, en-dehors de leurs zones d'influence.

⁶ Arguably the metropolitan polarisation of economic activity widely evident in Europe, with which any territorial cohesion approach must now contend, is nonetheless consistent with the principles of polycentric development at its highest stratum. Polycentrism at a European level can accommodate monocentrism at the nation level. Even if polycentric development is interpreted to embrace the very much wider 'gateways and hubs' approach e.g of the Irish National Spatial Strategy - which perhaps most faithfully reflects the spirit of territorial cohesion - it is still simply a system and not the pervasive principle that territorial cohesion can be.

Ampleur et portée de l'action territoriale

L'Union européenne peut-elle favoriser la cohésion territoriale ? De quelle manière peut-elle y contribuer tout en respectant le principe de subsidiarité ??

Placer la cohésion territoriale au cœur de la stratégie

L'Union européenne peut promouvoir la cohésion territoriale en sensibilisant sur le concept lors de la formulation de toutes les politiques pertinentes et en mettant le développement équilibré des territoires au cœur de sa stratégie pour le développement durable de la compétitivité en Europe.

Actions

En termes pratiques, l'UE peut intervenir dans la préparation et la mise en œuvre des mesures européennes de façon à:

- *introduire une étude préalable systématique des impacts territoriaux de toute réglementation proposée. Il faudrait prêter à attention pour assurer la plus grande simplicité opérationnelle et le minimum de charge administrative tout en conservant rigueur et efficacité du discernement.*

- *favoriser la coopération entre les services et ceux qui sont responsables de l'élaboration des différentes politiques sectorielles, de façon à prendre en compte et à modifier les effets contradictoires de ces politiques, dans une approche intégrée.*

Un service spécifique de la Commission devrait être identifié pour superviser ce processus.

- *associer tous les niveaux de gouvernance à la conception des politiques de l'UE concernées, de même avec les organisations et acteurs qui ont la connaissance et une compréhension concrète des impacts de ces politiques sur les différents types de territoires.*

- *adopter un cadre de travail verticalement intégré pour la cohésion territoriale utilisant la méthode ouverte de coordination. Le schéma des fonds structurels avec au niveau Européen les Lignes directrices stratégiques de la Communauté, au niveau national le Cadre de référence stratégique et au niveau local les programmes opérationnels illustre le type d'approche pouvant permettre une meilleure implication à tous les niveaux de subsidiarité (bien qu'il nécessite à tous les niveaux une meilleure implication des parties prenantes). Ce modèle pourrait s'accommoder d'un élément de coordination de l'aménagement du territoire qui ne requerrait*

aucun ajustement des compétences et qui pourrait être géré par la méthode ouverte de coordination.

■ *opérer une approche réellement intégrée horizontalement dans la mise en œuvre des politiques structurelles de l'Union.*

Le principe actuel « un fond par programme » contraint la fourniture efficace et est rétrograde en comparaison avec les pratiques de la période de programmation précédente. La coopération entre la mise en œuvre des fonds structurels et le développement rural du second pilier de la PAC est essentielle et devrait être réalisée en associant la mise en œuvre de leurs programmes opérationnels respectifs. A cette fin, il n'est pas nécessaire de demander l'intégration des fonds eux-mêmes.

■ *encourager, faciliter et permettre la production de données dans une forme utilisable et à un niveau suffisant de désagrégation territoriale et de précision à travers l'Union pour atteindre une mesure spatiale et un diagnostic approprié de l'état des territoires et des perspectives de l'Europe.*

Dans quelle mesure l'échelle territoriale de l'intervention politique doit-elle être adaptée à la nature des problèmes abordés?

Faire varier l'échelle

L'échelle d'intervention *doit* varier en accord avec la nature du défi traité.

La réalité des zones à faible densité de population est apparente seulement au niveau NUTS 2 ou NUTS 3. La densité ne peut raisonnablement pas être appréciée à des niveaux plus fins sans conduire à des absurdités. Cependant, bien entendu, il se pourrait que l'échelle la plus efficace pour traiter de leurs contraintes et opportunités soit à un niveau identifié à NUTS 2 ou 3 mais en incorporant les zones contiguës plus petites (ex. LAU 1 ou LAU 2) aux caractéristiques démographiques similaires. Des considérations identiques pourraient s'appliquer à l'échelle de réponse appropriée pour traiter des conditions en montagne. En d'autres termes, les zones de montagne peuvent être mieux identifiées en agrégeant les zones statistiques appropriées qu'en se reposant exclusivement sur les délimitations des NUTS 2 ou 3. Par contraste, il est clair qu'il doit être approprié dans certains cas de traiter les questions d'insularité à un niveau inférieur à NUTS 3 par exemple dans les cas où ceci est justifié par la petite taille d'une île ou son

éloignement de la zone de fonctionnalité du centre urbain majeur de la zone.

Se focaliser sur le local?

Au-delà du cas des habitats dispersés affectés par la transition industrielle, telle que des villages de pêcheurs isolés, il est difficile d'envisager un problème qui puisse de façon réaliste être appréhendé dans une approche de cohésion territoriale au niveau LAU 1 ou inférieur seulement (voir-ci-dessus)

Services d'intérêt économique général (SIEG)

L'enjeu de l'accès aux services d'intérêt général et aux services d'intérêt économique général mérite un traitement particulier, non seulement à cause de son statut d'unique question spatiale de la cohésion territoriale actuellement reconnue dans le traité, mais aussi parce que :

Il répond si directement à l'orientation introduite par le 3^{ème} rapport sur la cohésion, et reprise plus tard, selon laquelle « les personnes ne devraient pas être désavantagées quelque soit l'endroit où elles vivent ou travaillent dans l'Union ».

Il est une condition fondamentale du développement du capital territorial.

■ *Ici encore nous soutenons l'appel du CESE à ce que tous ces services, incluant les services sociaux, soient inclus dans une Directive cadre, adoptée en co-décision, qui permette l'établissement d'un cadre communautaire qui reflète les caractéristiques spécifiques de ces services.*

'Juste ou équivalent'

Comme le 3^{ème} rapport sur la cohésion le suggère, la cohésion territoriale doit garantir un accès juste ou équivalent aux services d'intérêt général (économique et non-économique), quel que soit l'endroit où le citoyen européen vit ou travaille. La fourniture d'un accès universel à des niveaux identiques d'excellence est clairement impraticable mais un accès équivalent à des niveaux de services communs, appropriés et identifiés doit être garanti.

Les SIEG doivent inclure les TIC

■ *La définition de ces services devrait être étendue pour inclure la fourniture des technologies de l'information et de la communication tels que l'accès la bande large. Ici, en revanche, la cible doit être de fait l'accès universel à un niveau de service précisément égal en termes de qualité, et simultanément en terme d'évolution, bien que ceci*

veuille dire, pour des raisons évidentes, accès à travers des nœuds stratégiquement placés et facilement accessibles dans les régions les plus fragiles et périphériques. Les TIC peuvent jouer un rôle central dans l'atteinte d'une réelle cohésion territoriale mais l'affirmation selon laquelle cela pourrait mettre fin à la distance restera une illusion tant que les TIC ne seront pas disponibles de façon universelle et instantanée au niveau le plus élevé de qualité commercialisée.

Les régions ayant des caractéristiques géographiques particulières doivent-elles faire l'objet de mesures spécifiques ? Si oui, lesquelles?⁷

Une politique pour les régions à caractéristiques géographiques spécifiques

■ Nous soutenons l'appel du Comité économique et social européen pour une vraie équité des opportunités économiques entre régions, incluant l'adoption d'une politique dédiée aux régions avec des caractéristiques géographiques particulières, « basée sur les principes de permanence, de discrimination positive et de proportionnalité de façon à tenir compte des diverses situations »⁸

Les contraintes géographiques sont obstacle à la bonne réalisation de la concurrence

Les contraintes géographiques placent les territoires concernés dans une situation non-équitable vis-à-vis de la concurrence. Reliés au marché dans des conditions moins favorables, ils ne peuvent se positionner sur un pied d'égalité avec les autres. Investir pour garantir à tous les territoires un niveau de fonctionnalité équivalent est une façon d'accroître et d'améliorer la concurrence au sein de l'UE et de mieux mettre en œuvre la stratégie de Lisbonne.

Un test décisif

La cohésion territoriale concerne de toute évidence l'UE dans son intégralité et n'est pas seulement pertinente pour les régions à caractéristiques géographiques particulières. Cependant, en tant que zones qui sont confrontées incontestablement à des défis et opportunités de nature géographique/spatiale, ils représentent un test décisif de l'efficacité de l'approche par la cohésion territoriale.

⁷ Pour des recommandations spécifiques détaillées pour les politiques de montagne, voir Annexe 2

⁸ EESC opinion on 'How to achieve better integration of regions suffering from permanent natural and structural handicaps', OJ C 221, 8.09.2005, p141

Une meilleure appréciation est nécessaire

En ce sens, il est dommage que le niveau d'appréciation de ces zones autorisé par les contraintes du Livre vert soit trompeur par son caractère généraliste et, en ce qui concerne les zones de montagnes, de prime abord imprécis et inexact. Un profil rudimentaire des zones de montagnes, basé en majorité sur le rapport de la Commission elle-même « Mountain areas in Europe, 2004 »⁹ est annexé à cette réponse à des fins de clarification. Une attention particulière est donnée à la critique que nous faisons de ce rapport de 2004, les limites de son analyse et les oublis significatifs dans les sujets traités.

Une contrainte réelle

Il est clair que la situation des zones à caractéristiques géographiques particulières varie selon l'intensité des conditions auxquelles elles font face. Leur situation peut être atténuée, par exemple, par la proximité d'un marché local exceptionnel ou encore les contraintes peuvent être allégées par une configuration démographique atypique. Cependant, il reste axiomatique que les contraintes physiques supportées par ces zones diminuent *significativement* leur capacité à développer leur potentiel, en comparaison des zones avec des ressources similaires mais sans de telles contraintes.

De meilleurs indicateurs sont nécessaires

Ces défis physiques ont des impacts sociaux, environnementaux et démographiques qui ne sont pas pris en compte dans la mesure simplement économique du PIB habitant. Cet indicateur ne permet pas non plus de refléter les coûts d'approvisionnement supérieurs que les contraintes géographiques créent inévitablement. Typiquement, ceux-ci incluent des conditions de transport et de construction plus difficiles, le manque d'économies d'échelle et l'éloignement des marchés, qui génèrent tous des prix plus hauts au niveau local. De plus, la topographie difficile, les conditions climatiques extrêmes, les coûts élevés de construction et de maintenance des infrastructures de transport et la dispersion de l'habitat conduisent à faire de l'accessibilité un véritable défi pour les zones de montagne périphériques ou enclavées.

⁹ Mountain areas in Europe – analysis of mountain areas in EU Member States, acceding and other European countries Nordregio Report 2004:1

■ Considérant ces aspects nous proposons que:

- Le PIB par habitant soit retenu comme critère mais calculé en fonction de la parité de pouvoir d'achat local, en lieu et place de celle de l'Etat membre.
- Que d'autres indicateurs soient identifiés pour mesurer les aspects sociaux, la qualité de vie, l'accessibilité intra et extra régionale.

Les contraintes se cumulent

Comme indiqué précédemment, l'évaluation de la réalité territoriale de l'Union doit en effet être conduite comme un audit examinant l'équilibre des handicaps d'une zone relativement à sa richesse et à ses atouts. Il est ici important de reconnaître que les caractéristiques géographiques classiques de montagne, d'insularité et de faible densité de population ne se manifestent pas nécessairement de façon indépendante mais sont souvent cumulées : de nombreuses îles sont montagneuses, et certaines zones de montagne sont parmi les zones les plus faiblement peuplées en Europe.

Là où ces caractéristiques physiques sont combinées leur impact est cumulé. Des indicateurs reflétant l'intensité de ces impacts doivent être trouvés.

Prudence

La façon dont les indicateurs multiples peuvent être utilisés est cependant problématique et la plus grande prudence est nécessaire. La proposition d'un index européen de cohésion territoriale est intéressante. Toutefois, inévitablement et comme pour les autres index synthétiques produits par le passé, son application pratique sera probablement limitée et sujette à controverse tant sa valeur variera selon le poids attribué à chacun des constituants.

Besoin d'une appréciation périodique

Alors que sur le long terme il est pertinent de voir la situation des montagnes et des îles comme permanente et que sur le court terme la situation des zones faiblement peuplées a aussi incontestablement un certain degré de permanence, l'intérêt principal de la cohésion territoriale est justement de neutraliser autant que possible la pérennité de ces situations. Doit par conséquent être retenue comme proposition de base que « le degré de cohésion et d'inégalités ne change pas seulement en fonction de la géographie. Il fluctue aussi à travers le temps, indiquant que la cohésion territoriale ne peut être capturée dans l'instantané »¹⁰.

¹⁰ Simin Davoudi 'Territorial cohesion, European social model and spatial research' in *Territorial Cohesion and the European Model of Society*, Lincoln Institute of Land Policy, 2007

Des rapports périodiques

■ Pour cette raison, nous proposons que des rapports périodiques sur les zones avec des caractéristiques géographiques particulières soient produits en utilisant les trois principaux rapports existant¹¹ comme points de départ. De cette façon, les tendances pourront être suivies, les statistiques affinées et le débat sur les zones à caractéristiques géographiques particulières pourra devenir moins conjecturel et plus factuel, et de ce fait moins vulnérable aux erreurs d'interprétation.

Quelles mesures?

Concernant les mesures qui seraient appropriées pour traiter des territoires géographiquement spécifiques, le besoin d'une action renforcée à propos des services d'intérêt économique général a déjà été exposé et ces régions sont celles qui bénéficieraient le plus d'un régime amélioré en la matière.

Un groupe inter-services pour les zones à caractéristiques géographiques particulières?

Pour les zones à caractère géographique particulier, les principales opportunités résident dans les processus d'évaluation d'impact territorial des politiques et de coordination des politiques pour modifier leur potentiel impact territorial qui sont envisagés pour soutenir la cohésion territoriale, comme expliqué plus haut. Par exemple, dans le cadre du processus d'évaluation de l'impact territorial d'une nouvelle réglementation, les Etats membres pourraient être invités à réfléchir sur l'implication de la nouvelle mesure pour les territoires avec des caractéristiques géographiques particulières et, lorsque cela se justifie, de mettre en place les consultations adéquates. La justification de la coordination des politiques sectorielles comme nécessité pour soutenir la cohésion territoriale est générale, convaincante et claire et elle n'est pas particulièrement liée aux régions à caractéristiques géographiques particulières. Cependant, c'est souvent dans ces zones fragilisées sur les plans économique, social et environnemental que les politiques sectorielles interagissent de la façon la plus dramatique et où les conséquences sont les plus sévères.

■ Sans préjudice de notre recommandation de désigner un service de la Commission européenne pour piloter le processus de cohésion territoriale, (cf ci-dessus) nous suggérons que, dans ce cadre ou en parallèle, un groupe inter-services soit établi avec pour mission de coordonner la conception et l'application des politiques de l'UE dans ces zones à handicap permanent.

¹¹ Mountain areas in Europe – analysis of mountain areas in EU Member States, acceding and other European countries Nordregio Report 2004:1; Islands Planistat 2003 pour la DG REGIO; Northern Peripheral, Sparsely Populated Regions in the European Union Nordregio Report 2005:4

Un financement proportionné

Finalement, les coûts supérieurs supportés par ces zones à caractéristiques géographiques particulières et qui dérivent de ces caractéristiques doivent entrer en ligne de compte pour toutes les politiques qui requièrent une mise en œuvre concrète dans ces régions.

■ *Ces régions nécessitent de ce fait une allocation de fond augmentée en conséquence par comparaison aux régions non-affectées par ces défis.*

Une meilleure coopération

Une signification particulière pour les montagnes

Les trois dimensions de l'objectif de coopération territoriale – transfrontalier, transnational et inter-régional- peuvent contribuer à la cohésion territoriale en général et tout spécialement respectivement aux zones de montagne. Ceci du fait que les montagnes sont souvent à la frontière entre Etats membres, souffrent particulièrement du manque de coopération transfrontalière et à l'échelle du massif, et sont parmi les régions qui peuvent le plus profiter de la coopération inter-régionale, spécialement avec d'autres régions de montagne.

La coopération trans-régionale a largement été utilisée dans les régions de montagne au sein d'un même pays ou de façon frontalière.

Liens entre montagnes et zones basses

Du fait de leur position intermédiaire, le développement des régions de montagne, de leur piémont et des zones alentours est souvent étroitement lié. Alors que les liaisons inter-régionales et la demande sociale pour les zones basses augmentent, la coopération devient cruciale pour améliorer la gestion délicate des ressources naturelles et de l'héritage culturel. Il est de plus en plus admis que les opportunités et perspectives futures des régions de montagne ne peuvent être analysées isolément des autres régions. Cette vision spatialement intégrée doit être soutenue par des activités de coopération entre les montagnes et d'autres zones. La notion de massif et les expériences de coopérations développées par les comités de massif sont à ce titre prometteuses.

Les bénéfices d'une Union plus large

Une coopération plus étroite et la collaboration internationale seront nécessaires pour faire face aux défis environnementaux, économiques et sociaux des régions de montagne comme des zones de plaine. Cette exigence prendra de l'ampleur avec l'impact grandissant du changement climatique que vont connaître les régions de montagne.

Les zones de montagne seront en effet parmi les régions les plus sévèrement touchées par le changement climatique¹². En même temps, les montagnes sont et resteront les réservoirs de ressources naturelles qui deviendront de plus en plus rares avec le changement climatique et très demandées par la société (eau, air, espaces récréatifs). Une coopération sera nécessaire pour assurer une juste compensation des efforts fournis par les économies de montagne pour préserver ces richesses. Il est important d'arriver à des modes de développement durables, pour garder des montagnes qui soient des lieux d'innovation et des espaces de vie attractifs, et ce pour garantir que ces caractéristiques continuent à contribuer au bien-être économique et social de l'Europe au sens large.

L'échange d'expériences est vital

Il est particulièrement important d'explorer les méthodes d'échange d'expérience entre les chaînes de montagne. Ceci contribuerait à la mise en œuvre de la cohésion en attachant suffisamment d'importance aux problèmes de développement des montagnes et en intégrant la cohésion dans les stratégies de développement régional.

Pour toutes ces raisons, nous sommes convaincus que l'amélioration de la coopération Européenne est vitale pour la réussite de la cohésion territoriale.

Quel rôle la Commission peut-elle jouer afin de favoriser et de soutenir la coopération territoriale ?

La position unique de la Commission

Il est clair que la Commission occupe une position unique respectivement à l'encouragement et la mise en musique positive de la coopération territoriale, et de toute évidence, c'est ici qu'elle peut apporter le plus de valeur ajoutée au processus européen.

Plus de coopération territoriale & une mise en œuvre améliorée

■ Nous appelons par conséquent à un renforcement significatif de l'objectif de coopération territoriale à la fois en termes de fonds alloués et en termes de ressources affectées à une mise en œuvre efficace. Ceci doit inclure une simplification importante de la procédure de candidature aux projets de coopération inter-régionale et sa transformation en un système plus dynamique et flexible que procédural.

¹² Des études conduites dans plusieurs laboratoires, y compris l'EDYTEM de l'Université de Savoie, indiquent que les effets amplificateurs des cycles induits par le changement climatique seront trois fois plus importants en montagne qu'ailleurs. D'autres études indiquent par ailleurs que pour chaque augmentation de 1°C, les Alpes verront la neige reculer de 150 m, avec les conséquences économiques prévisibles et les autres risques moins prévisibles pour la population.

De nouvelles formes de coopération territoriale sont-elles nécessaires

Un rôle pour les réseaux existants?

La tendance inter-régionale de la coopération territoriale a tous les mérites décrits ci-dessus et, du fait qu'elle se concentre sur la promotion d'une activité qui n'existait pas auparavant, elle est innovante et dynamique. Cette approche s'accompagne cependant de risques significatifs d'échec et de disparition des réseaux ad hoc et de leur activité à la fin du projet. En ce concentrant seulement sur ce modèle, la Commission néglige le coût bien plus faible et la possibilité d'encourager de façon moins précaire le dynamisme organique existant au sein des réseaux Européens, qui ont, sur le long terme, un potentiel de durabilité bien plus important.

■ *Nous proposons par conséquent que, pour compléter l'approche orthodoxe de la coopération inter-régionale, la Commission entre dans une démarche de négociation de contrats basés sur des obligations de résultat avec les réseaux européens existant, pour traiter de problèmes spécifiques comme le développement des compétences dans les pays candidats ou la mise en œuvre territorialisée des politiques sectorielles européennes. Des mesures simples de prise en charge des coûts de traduction d'informations stratégiques et de formations réalisées dans les pays candidats/voisins, pourraient utilement être considérées.*

Est-il nécessaire de créer de nouveaux instruments législatifs et outils de gestion visant à faciliter la coopération, y compris dans les régions frontalières extérieures ?

Nous soutenons l'établissement des groupements européens de coopération territoriale et saisissons toute opportunité d'encourager leur usage.

Nous pensons que les schémas inter-régionaux peuvent par ailleurs apporter des résultats intéressants. En France, les Conventions inter-régionales de massif, préparées par des Comités de massif et gérés par des comités de programmation associant l'Etat, les régions et parfois l'Europe (dans le cadre de programmes opérationnels interrégionaux), sont des bons exemples de coopération fructueuse qui pourraient être étendus et encouragés. Ils ont en effet permis de mettre en place des actions de développement concrètes, en respectant les piliers européens

de la concurrence et de l'innovation, sur des territoires constituant des ensembles géographiques homogènes mais découpés en plusieurs régions administratives.

Enfin, les instruments législatifs et outils de gestion doivent pouvoir apporter la nécessaire flexibilité permettant à des régions de collaborer les unes avec les autres en fonction de leurs besoins et pas seulement à l'intérieur de limites administratives ou de catégories pré-définies.

Une meilleure coordination

Toutes les observations que nous avons à faire concernant ces questions ont déjà été couvertes par nos réponses aux questions précédentes.

A nouveau le caractère central de la cohésion territoriale

Nous souhaitons simplement à nouveau insister sur le fait que la cohésion territoriale n'est pas une question politique à prendre isolément. Il s'agit simultanément d'un objectif stratégique pour l'Union européenne, d'un principe qui doit être respecté dans la formulation de l'ensemble des politiques et un cadre pour des mesures procédurales et opérationnelles.

Les politiques ayant un impact territorial – Aides d'Etat

Bien qu'informant toutes les politiques, la cohésion territoriale est directement pertinente pour celle qui ont un potentiel impact territorial évident, comme la politique régionale, la PAC, la politique des transports, de l'énergie, des TIC et de la recherche, ainsi que les politiques de développement, et tout particulièrement parmi celles-ci la politique de concurrence. La politique de concurrence européenne a par le passé significativement freiné l'utilisation des aides d'Etat pour s'attaquer aux disparités régionales et promouvoir la cohésion territoriale, bien que les plus puissants états membres aient aussi utilisé des aides d'Etat dans un sens contraire à la cohésion territoriale. Nous pouvons et devons remédier à cela. La politique de concurrence, savamment utilisée, peut être un levier majeur pour arriver à la cohésion territoriale. La flexibilité démontrée par la Commission, par exemple en développant les lignes directrices pour les aides régionales 2007-2019 à propos des zones à effet statistique a été utile. Cependant le climat général lié à l'adjudication des aides d'Etat démontré par la Commission et la Cour européenne doit être éclairée, réaliste et proportionnée.

Nouveaux partenariats territoriaux

La participation de nouveaux acteurs – par exemple les représentants de l'économie sociale, de parties prenantes locales, d'associations d'intérêt général ou encore d'ONG – à l'élaboration des politiques est-elle nécessaire à la cohésion territoriale?

Le rôle vital des parties prenantes

Le partenariat est le plus dynamique des quatre principes bien établis des fonds structurels – complétés par la programmation, la concentration et l'additionnalité – et doit maintenant être étendu pour donner aux partenaires listés ici dans le Livre vert une implication similaire dans le processus plus large permettant d'arriver à la cohésion territoriale décrit ci-avant.

Ceci doit être fait avec attention pour encourager la reconnaissance d'une co-propriété au sein de ces parties prenantes mais aussi pour bénéficier de leur expérience pour enrichir les politiques conçues et assurer leur pertinence pratique. Nous pensons que cette approche est puissante et, avec l'implication des parties prenantes appropriées, peut être transférée avec succès à plusieurs champs associés de recherche.

Améliorer la compréhension de la cohésion territoriale

Nous avons traité la question des indicateurs nécessaires dans le cadre de la question sur les territoires à caractéristiques géographiques particulières p.17 et dans les questions relatives à l'échelle de l'intervention politique p 13.

Appendix 1

Mountain Profile

The issue

Given the comparative brevity of the entire document, the Green Paper's appraisal of mountain areas is, perhaps inevitably, cursory in nature. This however does not explain why its basic assessment that the proportion of the European mountain population is 10% of the EU total population. This differs dramatically from the proportion of 17.8% in the mountain statistical report commissioned by the Commission itself, the Nordregio Study¹³, which is nevertheless quoted as the authority for the mountain definition adopted in the Green Paper.

This compromises fundamentally the validity of the remainder of the analysis.

Set out hereunder therefore are further observations and a profile of European mountains based on the Nordregio report, together with some comments on the limitations of that document and on the mountain aspects it did not include.

Comment

The Green Paper and its working document provide controversial information on the characterization of mountain areas. The broad impression conveyed - that populations are growing, transport is in a good situation, most people are poorer - but not a fourth of them - requires responsible elucidation. The absence of any context regarding the paper's analysis of European aid intensity permits an inference to be drawn that mountain populations benefit disproportionately.

Population:

The Green Paper: states that the European mountain population amounts to 10% of the European Union total.

¹³ Mountain areas in Europe –analysis of mountain areas in EU Mountain States, acceding and other European countries Nordregio Report 2004:1

The Nordregio study: the data provided by this study at NUTS 5 level indicate that, in 2004, 17.8% of the population was living in the mountain areas of the EU-27.

Demographic trends:

The Green Paper: gives an average population increase of 0.9%.

The Nordregio study: provides maps and indications that show great diversity of population trends among mountain areas. The Alpine area is more dynamic but many mountain areas show a negative evolution. The realities of depopulation and ageing of population must be stressed.

GDP/ per capita:

The Green Paper: the paper quotes an average GDP per capita for the mountain population of 80% of the EU average specifying that 25% of the population is above EU per capita average. It would be of at least equal significance to specify the proportion that are below 80%.

The Nordregio study: contains no analysis of GDP per capita of mountain areas.

Transport:

The Green Paper: exhibits maps in the accompanying working document showing only the main agglomerations and highways: it does not illustrate much about the reality of intra regional accessibility and how this impacts the daily life of people locally.

The Nordregio study: contains seven maps illustrating transport links via car, air rail and road, including a significantly more detailed road traffic flow map.

Aid Intensity:

The Green Paper: exhibits text and a table in the accompanying working document describing annual ERDF and CF aid intensity per capita during the 2000 – 2006 programme period. In specifically identifying aid intensity as high in mountain (and island) areas without any simple accompanying comment recognising the extenuating factors of substantially higher average infrastructure costs in mountains and the benefits of economies of scale in urban areas, the paper is more prejudicial than informative. Indeed in a remote mountain area the cost of erection of a bus shelter could easily be higher per capita of the community served than the costs

per capita of constructing an entire transport terminal serving the population of a major conurbation.

The Nordregio study: attempts no analysis of aid intensity nor does it analyse comparative infrastructure construction costs.

Observations on the Nordregio Report 2004:1

The report provided an excellent statistical profile of the mountains of the European Union where none previously existed. Its main limitation is that it represents work concluded in 2003 which has not yet been repeated. *Being a one off exercise therefore it is only a snapshot and alone is of no value in identifying trends.* It remains, nevertheless, the most authoritative European mountain study available.

It has some deficiencies, most – but not all - of which are a function of the level of data available at the time of its publication, and they concern:

- Delimitation of mountain areas
- Accessibility analysis
- Environment
- Tourism

Delimitation

The difficulties involved with any attempt to achieve a classification of areas into mountain and non-mountain areas underpin the inherent problems with delimitation methods. There is a requirement for a more in-depth analysis and interpretation of the internal divergences within the generic category of mountains. This implies both the issue of the boundary of the mountain areas and the differentiation within the mountain areas into different types and geographical parts of the mountain space of Europe.

The Europe-wide delimitation carried out for the European Commission (Nordregio 2004) did not address the first part of this differentiation process. It neither answered the question of internal differentiation of the core areas of each mountain massif and the pre-massif areas surrounding the core, nor could it provide detailed analysis of different types of settlement structures in the mountain regions. This produced the result

that some major cities with no specifically visible mountain characteristics were included within the mountain area boundary. As larger towns and cities often preoccupy a prominent place at the edge of the mountain area, they should, on the other hand, not be excluded automatically from a mountain classification. There is indeed a need for additional data interpretation of such cases which should arrive at a more precise definition and inclusion/exclusion of highly densely populated centres into mountain areas. Such a refinement of the analytical base could improve the presentation and increase acceptability of the delimitation proposed.

Accessibility Analysis

Whereas the European perspective (Map 7.1) is oriented towards the European core regions and shows good accessibility in mountain regions close to the “Pentagon” core area of Europe, the national perspectives (Map 7.2) give a completely divergent picture. According to the position and distance with regard to the national centre, low accessibility values can be found even in areas where European accessibility is excellent (and vice versa).

The practice of measuring access from the main urban centre is distortive: accessibility should more appropriately be measured from an area’s centroid.

Environment

A major omission from the study is any adequate analysis of the mountain environment, largely because reliable spatial data for the most significant environmental designations (eg Natura 2000 sites) and typologies (eg High Nature Value Farmland) were not available at the time.

Tourism

An assessment of the strengths and weaknesses of tourism is essential to an understanding of mountain resources and no such analysis is included in the study. This was because of the lack of comparable national data for an analysis at the European scale.

Appendix 2

Recommendations for mountain policies and action

The analysis of mountain development from regional actors, research activities and policy implementation reveals common experiences for mountains in Europe. These address a vision that mountain regions are a considerable part of European (mainly rural) areas and greatly reflect the situation in peripheral contexts. As such they are an important case for the development of territorial cohesion objectives across Europe. Some key issues for mountain development, due to mountain characteristics, are summarized here. They particularly address the integrated view on ecological, social and economic features in these areas.

Key elements and principles

Key elements and principles for a policy approach to focus on sustainable development in mountain areas (Mountain Agenda 2002) and to prevent marginalisation tendencies would be:

(1) recognition of mountain areas as specific development areas

It is crucial for developing action for mountain areas to start from a widely recognised and accepted definition of mountain areas. The difficulty is that topographical and natural conditions often are different within short distances and contexts for neighbouring areas might diverge. According to the objective of the delimitation, a more restricted or a more extended definition is applied.

The most relevant typologies for mountain policy are the one used by DG Agri (for the application of the LFA scheme since 1975) and the calculation elaborated for DG Regio within the mountain area study (Nordregio 2004) which aimed at creating a harmonised geographical database and a set of relevant indicators for European mountain areas.

This recognition of the mountain area has potential practical significance. For example mountain designation could be referred to in specific labels taking account of the mountain situation or origin of its products. Mountain regions thus need a voice in policy and decision making.

This perspective also emphasises that support programmes should not be conceived with the prime target of compensation of difficulties, but be oriented at nurturing the potential that can be detected in mountain regions. In many cases, these opportunities are not straightforward production schemes or services. In

general, they have to be located and generated, with the participation of local actors, to become real development assets.

(2) remuneration for services rendered to surrounding lowland areas

This implies particularly the concept of positive externalities which are not only effective for the local/regional context of the mountain areas themselves, but largely extend to non-mountainous areas in the lowlands.

The calculation at the global level that about half of the world's population is linked to, and dependent on the provision of goods and services produced from, mountain areas underlines this linkage. (Millennium Ecosystem Assessment Koerner et al) Without doubt this greater relevance exceeding the mountain areas themselves is specifically true also for Europe. The analysis in the European Commission study (Nordregio 2004) focused on the delimitation issues and bordering areas outside the mountain areas in varying perimeters of 10, 20 and 50 km. A particularly high population density is often found in these surrounding areas, underpinning the attractiveness for many people and businesses to locate close to the mountains to take advantage of the mountains' resources.

However, the use of these resources and an adequate remuneration of services provided by mountain actors are not always secured. There is a need for the local population within mountain regions to take hold of the potential and that remuneration should not be endangered by liberalisation policies.

The Alpine Space Programme under Interreg IIIB (now continued in Interreg IVB) addressed a series of aspects of providing services in the mountain range of the Alps and aimed at increasing service provision and remuneration in these regions through enhancing cooperation and exchange of experiences (www.alpinespace.org). The main action fields for this include the management of natural resources and biodiversity (environmental development), prevention of risks of natural hazards and cultural landscape development. All these shape the most important attractiveness elements and therefore become a core base for other economic uses of the space (e.g. tourism).

Euromontana has paid particular attention to the issue of positive externalities in two studies, the background paper for the Aviemore seminar (Bryden etc. 2005) and connected case studies (2005) and the discussion paper by Robinson (2007) for the Adelboden Group within the FAO activity on SARD-M.

(3) diversification and exploitation of the local potential for innovation

In many regions, the local potential for innovation is to be found in small-scale activities. It involves a thorough analysis of the current activities, local actors and institutions, all economic sectors and the spatial specific relationships. An extensive overview on the scope of diversification activities and innovative action within the mountain areas is increasingly looked for in many mountain ranges. For example the research project "Future in the Alps", carried out by CIPRA (2008) over the last years has listed and analysed a wide range of activities of different types. The project has compiled a huge database of knowledge available on the Alpine countries, filled with publications, projects and links. The particular aim is to enhance exchange between different mountain ranges and to support dissemination of best practice examples. Hundreds of examples have been collected to show the creativity of the regional economy, and more than 500 projects participated in the competition for the call of the Future of the Alps project to reward the most innovative projects.

To cite just some examples as a reference, there are very interesting projects

- in increasing the use of wood in construction,
- in developing new products within co-operations, e.g. by using organic plants and aromatic plants (www.plantes.ch)
- in developing new markets through a focus on specific arts quality which are combined under a regional specific label (of crafts)
- in new combinations of regional products and services, including agricultural products and new technologies
- in the use of natural resources (e.g. water) as a specific link for development of a region

Another well-known programme on diversification is the Leader programme which has achieved, after three programme periods, a wealth of experiences in many European regions. In some countries, like Austria, Italy, Greece and others, the majority of Local Action Groups (LAG) are situated in mountain regions and hence reveal many best-practice examples. The EC publication (EC 2002) on innovative projects in the mountain regions already included a number of examples from mountain areas.

(4) cultural change without loss of identity

It is important to see mountains not primarily or exclusively as areas with long traditions that are far away from our modern life. In many respects, some of the development potential is rooted in the traditions. However, this potential has to be realised by taking account of on-going cultural development.

A series of activities in many mountain regions is engaged in addressing the cultural heritage of these areas. For example the Alpine Space Programme (2000-2006) had an activity (measure 3.2) on "good management and promotion of landscapes and cultural heritage" within which eight projects were selected to analyse the potential and find activities in this field. Also the new programme has an activity on "enhancing development options based on traditional sectors and cultural heritage" as an important element to enhance competitiveness and attractiveness of the Alpine Space.

Changes are expected to be particularly strong in a context of rapid integration, as can be seen for the new Member States. The Carpathian mountain regions (but also the areas in the Balkan mountains of additional countries or the mountains of Turkey) are particularly affected by social and cultural changes.

For example the Carpathian Foundation encourages the development of public/private/NGO partnerships, including cross-border and inter-ethnic approaches to promote regional and community development and to help prevent conflicts (see Roma projects (<http://www.cfoundation.org/cf/web/hq/index.jsp>)).

(5) sustainable management of mountain ecosystems and biodiversity

This is a central aspect of mountain development and programme orientation. In addition to the long-lasting activities of the Alpine Convention, one can follow in particular the trend to spread such action programmes to other mountain regions. The most clear and accurate example is provided by the initiative taken in the Carpathian region which is in its extent and population comparable to the Alpine Space.

The Carpathians are not just one of Europe's largest mountain ranges, a unique natural treasure of great beauty and ecological value, and home of the headwaters of major rivers. They also constitute a major ecological, economic, cultural, recreational and living environment in the heart of Europe, shared by numerous peoples and countries.

The Carpathians are an important reservoir of biodiversity, and Europe's last refuge for large mammals - brown bear, wolf, and lynx - and home to populations of European bison, moose, wildcat, chamois, golden eagle, eagle owl, black grouse, plus many unique insect species.

Transition to a market economy, increasing and integrating role of the civil society and dynamic economic development imply profound changes and challenges. The Carpathians are shared by seven Central and Eastern European Countries, five of which have already joined the European Union. This increases the possibilities of sustainable development based on the rich natural, environmental, cultural and human resources of the region, and for preserving its natural and cultural heritage for future generations.

The Carpathian Convention provides the framework for cooperation and multi-sectoral policy coordination, a platform for joint strategies for sustainable development, and a forum for dialogue between all stakeholders involved (<http://www.carpathianconvention.org/index.htm>).

(6) taking account of spatial aspects to support cooperation and strategic approaches

Regional development of mountain areas depends on driving forces that go beyond the mountain areas themselves. As such, the analysis of the economic base and perspectives for mountain regions has to address the relevant linkages to other areas. More and more, the interrelations have entered into the core set of aspects for regional assessment.

A deeper analysis of local and regional developments reveals the divergent situations which can change within very small distances. In particular, the mountain area context requires sufficient consideration as well as the inclusion of local approaches as core actors, since socio-economic conditions and strategies might vary considerably. Although all administrative levels and geographical attributions from micro to macro level have a specific role, the regional authorities and actors have - in many respects - a pivotal role and can be seen as the strategic actors for project development. This reflects programme experience and improvements might be due to the capability to work on network structures.

It is crucial to note that pilot projects tend to be situated at a more local level, which implies the strong involvement of local actors. Up to now Alpine-wide networks of communities have been established where the local actors are important partners in the projects, and the continuation of local action examples will be important for extending small-scale cooperation to other parts of the mountain area. Main activities include a network of municipalities engaged in a

strategy to achieve more sustainable ways of tourism development, including public transport facilities, (<http://www.alpine-pearls.com/home.php>) and a network of municipalities focusing on alliances in the Alps to enhance sustainable development (<http://www.alpenallianz.org/de>) and a network of Alpine protection areas, ALPARC (www.alparc.org). The involvement of these small-scale actors not only takes account of the specific situations, but also contributes to increase participation and creativity at the local level.

(7) institutional development to focus on sustainable resource use

Development, and particularly regional development, is driven by a wide range of factors and has to be assessed by different indicators which reflect the various dimensions of the development concept. Development experiences often depend on the actors and institutional framework in which they take place.

An EU research project focused on the specific requirements and some experiences related to the institutional development of mountain regions (Innovative Structures for the Sustainable Development of Mountainous Areas – ISDEMA, 2001-2003). In many respects, it is not sufficient to conceive regional programmes, but necessary to establish an institutional framework that is adequate to deal with the development of the mountain regions.

The process to establish an appropriate policy framework has to be undertaken over a long period and with a continuous commitment. Such a process can only be oriented towards common goals if societal consensus and institutional support provide a guiding reference. In this process, development agencies and the networking of local, regional and national institutions are crucial to concentrate on regional strengths and elaborate adequate strategies.

The focus of policy development would be seen in the following six areas:

- promoting efforts to secure land use and development of local resources
- accounting for the impacts of livestock, forest and hydropower in mountains
- creating regional networks of conservation areas
- improving knowledge about mountains through integrated research, monitoring and education
- developing institutions and co-operation at the level of mountain ranges and regions
- integrating mountains into projects and policies of development agencies

The analysis proves that the wide geographical and cultural diversity of European space is particularly expressed in mountain areas. The resulting territorial challenges distinguish these from other economic areas, as different regional contexts can be discerned at low geographical levels. It is important to take account of this diversity and the cross-border dimension of spatial issues, relevant particularly for the mountain situations, when addressing territorial cohesion aspects. Following the demand of the European Parliament (2005) for a multi-centric development, a territorial cohesion strategy integrating the challenges and opportunities of the peripheral and mountain areas is called for.

When taking territory as a strategic factor in any targeted approach to sustainable development, it seems important to tackle the challenges of peripheral areas. Competitiveness, social cohesion and environment are the key aspects for the development of the cohesion policy. The mountain areas can be an important case for raising awareness and understanding the need for integration of all regions into this concept. The diversity and wealth of the significant potential of the European mountain regions can be taken into account in an integrative manner. The basic requirements reflect general territorial development options. Crucial issues include, in particular, the interface between sector-specific and structural policies, the development of multi-level governance of territories and accessing the region-specific contexts in the formulation of strategic considerations.

When aiming at the reduction of inter-regional disparities, one has to integrate the challenges and opportunities of the worse-off areas. These include some of the mountain areas. With regard to spatial integration, there is an even more straightforward need for inclusion of mountain areas as they are often synonymous to peripheral situations. Economic, social and territorial cohesion can only be realized if structural disparities between regions are reduced. Accordingly it is up to the regions to develop spatial strategies, which reflect the European territorial development trends. Mountain regions can be important partners to address the regional disparities and to enhance the trans-regional cooperation which is at the core of cohesion processes.

REFERENCES

Bryden J., van Depoele, L. and Espinosa, S: (2005), Policies Releasing the Potential of Mountain and Remoter Areas of Europe, Background Paper for the Conference, Reaping the benefits of Europe's precious places, 9th – 11th November Aviemore, Scotland.

CIPRA (2008), Future in the Alps, Schaan.

http://www.cipra.org/en/future-in-the-alps/zukunft/?set_language=en

European Parliament (2005), Motion for a European Parliament Resolution on the role of territorial cohesion in regional development, document (A6-0251/2005) (Guellec report)

Koerner, C. and M. Ohsawa (Coordinating Lead Authors) (2005) Mountain systems. Chapter 24 In R. Hassan et al. (eds.) Ecosystems and Human Well-being: Current State and Trends, Volume 1, Island Press, Washington DC: 681-716.

Mountain Agenda (2002), *Mountains of the World, Sustainable Development in Mountain Areas, The Need for Adequate Policies and Instruments*, prepared for the World Summit on Sustainable Development 2002, Bern, Switzerland.

Nordregio (2004), *Mountain Areas in Europe: Analysis of mountain areas in EU member states, acceding and other European countries*, Nordregio Report 2004:1, Stockholm.

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/studies/study_en.htm

Robinson, R. (2007), Positive mountain externalities, Valorisation through policies and markets, Discussion Paper for the Third Meeting of the Adelboden Group, FAO SARD-M, Rome.

Appendix 2 is extracted in main proportion from the report commissioned by Euromontana to Thomas Dax "The role of mountain regions in territorial cohesion: a contribution to the discussion on the Green Paper on Territorial Cohesion".