

## Zones de montagne d'Europe... et de Wallonie

Une étude publiée par la Commission européenne voit une zone de montagne dans l'Est de la Wallonie. Quel intérêt, quelles implications ?

Les politiques européennes évoluent, la manière dont elles prennent en compte le territoire évolue aussi. Depuis quelques années, et en particulier depuis que l'élargissement de l'Europe impose de revoir la façon d'utiliser les moyens disponibles, les instances européennes s'intéressent de plus près à la dimension territoriale de leurs politiques. En témoigne le concept de cohésion territoriale qui figure à présent parmi les objectifs de l'Union européenne, venant s'ajouter à la cohésion économique et sociale, dans le traité constitutionnel en cours de ratification.

La "valeur ajoutée" de la dimension territoriale n'est pas toujours facile à identifier, même si on perçoit intuitivement qu'elle peut aider à rendre les interventions plus cohérentes. Le traité constitutionnel ne définit pas la cohésion territoriale, mais il mentionne la nécessité de tenir compte des caractéristiques géographiques des

territoires, ou plus précisément des contraintes que certains types de territoires subissent. Parmi ceux-ci, les régions de montagne, comme d'ailleurs les régions septentrionales à très faible densité de population, les régions insulaires et les régions transfrontalières, toutes présentées comme "*régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents*".

Cette façon de percevoir la spécificité de la montagne s'inscrit dans une histoire bien particulière.

### LA MONTAGNE VUE PAR L'EUROPE

L'intérêt porté par la Commission aux zones de montagne n'est pas neuf, mais jusqu'il y a quelques années, l'angle d'approche était essentiellement agricole. En 1975, date de la première apparition

▼  
Plus que l'altitude, les variations de relief caractérisent la "montagne wallonne" (Aywaille).

Photo F. Dor, © MRW, Dgatlp.



des zones de montagne dans les textes européens, il s'agissait de compenser par des aides particulières le handicap que l'altitude, la pente, le climat représentent pour l'exploitation. Les zones de montagne constituaient donc, et constituent toujours, une catégorie de zone agricole défavorisée (ZAD), à côté des "autres zones défavorisées" et des "zones affectées de handicaps spécifiques" (articles 18, 19 et 20 du Règlement du 17 mai 1999).

Le développement régional est aujourd'hui abordé de façon plus globale que dans les années 70. Les territoires régionaux sont considérés comme des réalités vivantes et complexes, où de nombreuses dimensions se superposent et s'imbriquent, et qui entretiennent des relations entre eux et avec leur contexte. La notion de cohésion territoriale prend ses distances - en tout cas sur le plan conceptuel - avec une approche basée sur un objectif implicite d'homogénéité et reposant essentiellement sur des statistiques de PIB et de taux de chômage. Mais le progrès dans l'approche conceptuelle ne dispense pas de devoir trouver des critères clairs et objectifs pour définir des priorités dans l'utilisation des ressources, d'autant plus nécessaires que l'élargissement bouleverse la donne.

Dans cette optique, les contraintes géographiques apparaissent comme une réponse simple à une question compli-

quée. Elles présentent l'avantage de ne pas faire double emploi avec les critères déjà utilisés en matière de cohésion économique et sociale. Autre intérêt, quasiment tous les Etats membres et de nombreuses régions - même économiquement prospères - peuvent se sentir concernés, d'autant plus que le futur objectif "Compétitivité régionale et emploi" concerne potentiellement tous les territoires.

Ceci explique probablement l'apparition récente de la notion de "handicap géographique" dans le discours européen. Le Deuxième Rapport sur la Cohésion (2001) identifie trois catégories de régions ayant des caractéristiques géographiques spécifiques - zones de montagne, zones côtières et maritimes, îles - mais n'assimile pas encore leurs particularités à un handicap. C'est le Troisième Rapport sur la Cohésion (2004) qui franchit le pas en parlant de "zones souffrant de handicaps d'origine géographique".

A concept nouveau, analyses nouvelles, pour tenter de cerner la spécificité d'une approche territoriale de la cohésion. La Commission a récemment fait réaliser des études sur les îles et sur les régions ultra-périphériques. Les zones côtières ont été étudiées antérieurement dans le cadre du programme d'Aménagement Intégré des Zones Côtières (AIZC). Et en 2004 a été publiée la dernière née de ces études, celle sur les zones de montagne, réalisée par un consortium international conduit par Nordregio (institut basé à Stockholm - <http://www.nordregio.se>).

Cette étude qui couvre 29 pays (les 25 membres de l'UE, deux futurs membres - Bulgarie et Roumanie - ainsi que la Suisse et la Norvège) aborde les zones de montagne dans une perspective particulière qui s'explique par ce qui précède, et dont on retrouve l'expression à la première page du rapport final: "*les zones de montagne sont considérées comme ayant des handicaps naturels permanents dus à leur périphéricité et/ou aux contraintes topographiques et climatiques pesant sur leur activité économique.*"

Cet éclairage orienté ne l'empêche pas d'apporter un regard neuf sur la question et d'ouvrir des perspectives intéressantes pour approfondir la dimension territoriale des réalités et des politiques européennes<sup>1</sup>.

L'étude comporte trois volets: délimiter les zones de montagne; les caractériser; identifier les enjeux et les réponses politiques existantes et potentielles.

## UNE GÉOGRAPHIE AD HOC

Les critères nationaux de délimitation - quand ils existent - différant substantiellement d'un pays à l'autre, il fallait définir une approche unifiée. Compte tenu du contexte qui vient d'être brièvement décrit, il n'est pas étonnant que la délimitation constitue un exemple typique de compromis entre rigueur et objectivité scientifiques et réalisme politique.

La méthode retient comme point de départ l'approche développée en 2000 par le Centre mondial de surveillance de la conservation du Programme des Nations-Unies pour l'Environnement (PNUE/WCMC) - basée sur l'altitude et la pente.

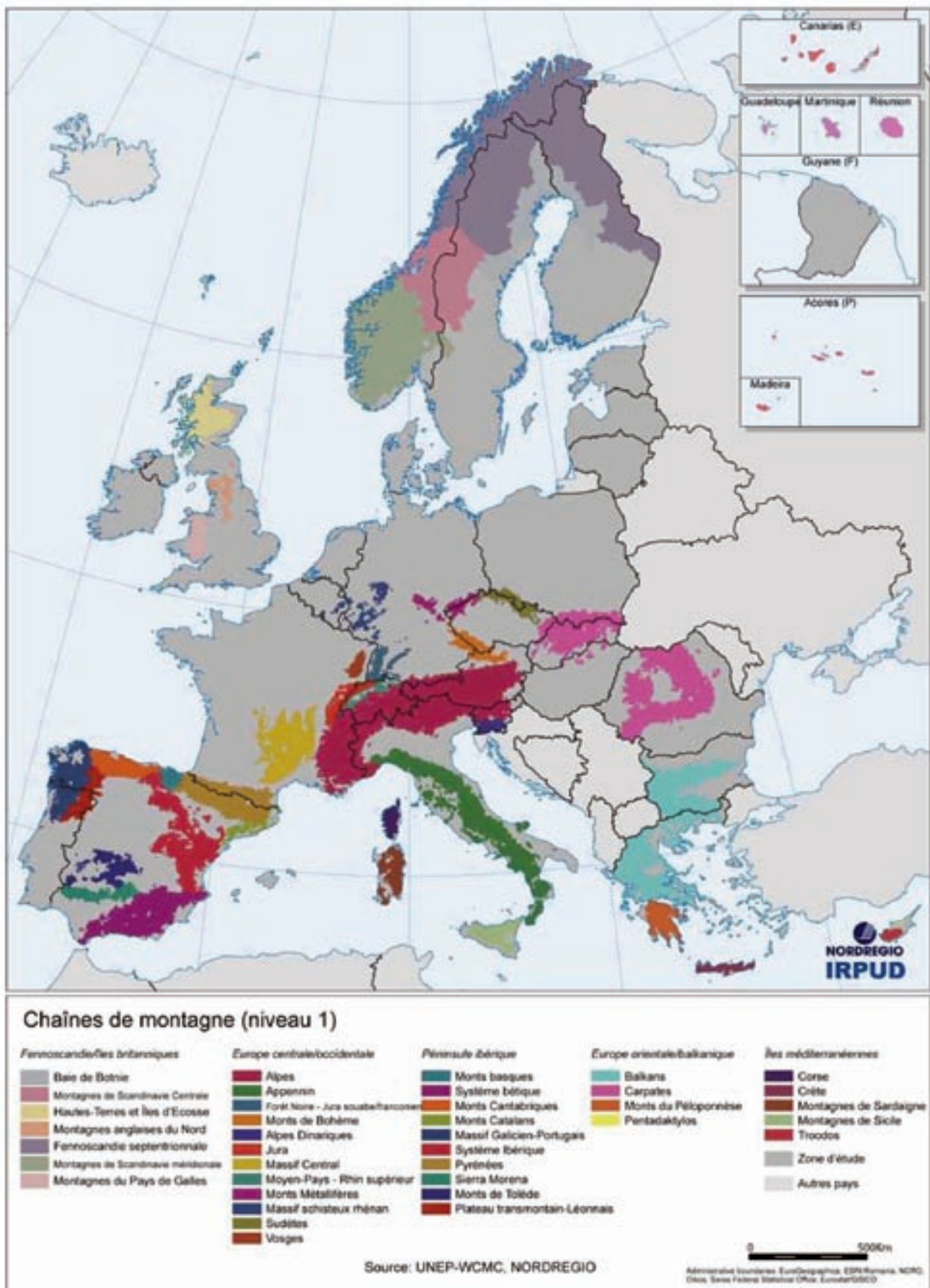
Le contexte spécifique de l'UE impose - pratiquement - une altération majeure par rapport à cette approche morphologique: il faut tenir compte de la réglementation communautaire sur les ZAD, plus précisément de ses dispositions concernant les zones "de montagne". Deux catégories non liées à l'altitude sont ajoutées à cet effet:

- les zones caractérisées par un relief localement contrasté (essentiellement certaines zones côtières);
- les zones nordiques assimilées aux zones de montagne.

Le paragraphe assimilant les zones situées au nord du 62<sup>e</sup> parallèle à des zones de montagne a été introduit dans la réglementation suite à l'adhésion, en 1995, de deux pays nordiques très concernés par cette problématique des zones septentrionales qui a même justifié des aides spécifiques à l'époque (l'ex-objectif 6 "zones très peu peuplées" de la période de programmation 1995-1999).







Source : Nordregio (2004) Zones de montagne en Europe.

Ceci n'est pas sans conséquences : la délimitation étant fondée sur la topographie et le climat plus que sur l'altitude, des zones dont le relief ne suggère guère la montagne au sens habituel du terme sont considérées comme montagneuses. La logique propre aux régimes d'aides de l'Union Européenne génère une "géographie" spécifique, comme on l'observe aussi à propos des îles par exemple. Certains critères retenus pour définir la notion d'"île" dans le cadre de l'étude sur les régions insulaires ont en effet donné des résultats étonnants, comme l'exclusion de Malte, de Chypre, de l'Irlande et du Royaume-Uni - parce qu'il s'agit d'Etats -, et l'inclusion de Ceuta et Melilla (enclaves espagnoles sur la côte marocaine).

Les ensembles de zones de montagne répondant aux critères retenus sont identifiés en tant que "massifs nationaux", éventuellement regroupés en "chaînes montagneuses" souvent transnationales. La carte en page 10 montre qu'en termes de superficie les 29 pays considérés sont très diversement concernés. Six ne le sont pas du tout: le Danemark, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, Malte et les Pays-Bas (les "massifs nationaux" d'Irlande ne figurent pas sur la carte).

C'est en Belgique que la proportion de zone de montagne est la moins élevée, avec 1290 km<sup>2</sup>, soit 4,2% du pays. C'est en Norvège qu'elle est la plus forte (91,3%), très légèrement plus élevée qu'en Suisse (90,7%).

### DES ENJEUX ET DES RÉPONSES POLITIQUES TRÈS DIVERSIFIÉS

Conséquence de la définition très large, les zones de montagne d'Europe présentent des caractéristiques environnementales, démographiques et économiques extrêmement diversifiées. On n'observe pas de tendance commune à tous les massifs. La manière dont les massifs s'inscrivent dans leur contexte national varie tout autant.

Certaines zones de montagne ont tendance à se dépeupler (notamment en Europe orientale), parfois plus rapidement que le reste du territoire, mais dans d'autres, la population est stable ou en croissance. Le dynamisme économique des zones de montagne est également variable, influencé par la différence de structure économique entre les pays de l'UE 15 et les nouveaux Etats membres, mais aussi par la proximité des massifs

par rapport aux centres urbains d'une certaine importance.

La situation est tout aussi diversifiée en matière d'accès aux infrastructures et aux services. La plupart des massifs sont bien desservis, notamment grâce à la présence d'équipements dans les zones de transition qui compensent les manques éventuels.

La situation peut cependant varier à l'intérieur d'un même massif, plus fortement que de massif à massif, en raison par exemple de la présence d'axes de communication majeurs. Des situations nettement différentes peuvent aussi se rencontrer de part et d'autre d'une frontière nationale à l'intérieur d'un même massif, ce qui suggère l'intérêt d'une approche transnationale.

Face à cette diversité de situations et d'enjeux, les réponses politiques sont naturellement très différentes suivant les pays.

Seuls les trois concernés par les massifs alpins les plus élevés - France, Italie, Suisse - se sont dotés d'une politique de montagne intégrée. Le concept reste cependant à préciser. La coordination sectorielle et territoriale des politiques en constitue la composante majeure.



L'accessibilité est soumise à des contraintes particulières (viaduc de Remouchamps). Photo F. Dor, © MRW, Dgatlp.







▲  
Les ressources naturelles et paysagères,  
atouts à valoriser (Erezée).

Photo F. Dor, © MRW, Dgatlp.

## UNE ZONE DE MONTAGNE EN BELGIQUE: UNE PREMIÈRE

On parle bien sûr parfois de basse montagne pour décrire les conditions rencontrées sur les hauts-plateaux ardennais, mais jamais une zone de montagne n'a, semble-t-il, été précisément délimitée pour la Belgique.

Au moment de proposer une délimitation des ZAD, en 1977, la Belgique n'a d'ailleurs pas eu recours au critère "zone de montagne". La ZAD qui recouvre tout le sud de la Région wallonne relève de la catégorie "autres zones défavorisées" (ou "menacées de déprise"). Le caractère relativement montagneux n'était pas considéré comme déterminant.

D'une certaine façon, c'est donc l'Europe qui met la Wallonie face à "sa" zone de montagne.

Les critères adoptés pour l'étude définissent comme montagneuses notamment les zones comprises entre 300 et 1000 mètres d'altitude où l'altitude varie de 300 mètres ou plus dans un rayon de 7 km. C'est à ce titre que 14 communes wallonnes sont considérées comme zone de montagne: Aywaille, Baelen, Erezée, Jalhay, La Roche-en-Ardenne, Malmedy, Manhay, Nassogne, Rendeux, Spa, Stavelot, Stoumont, Theux et Trois-Ponts (voir la carte page 13). Représentant 2,5% de la population de la Région, elles constituent pour l'étude le massif national des Ardennes belges, fragment du massif schisteux rhénan, principalement localisé en territoire allemand mais englobant également les petits massifs des Ardennes luxembourgeoises et françaises.

La délimitation du "massif des Ardennes belges" est loin d'être intuitive: il ne couvre pas les communes à l'altitude moyenne la plus élevée, mais celles où les variations de relief sont les plus accentuées du fait de la présence de vallées encaissées. De plus, en ne considérant que les communes dont la moitié du territoire au moins est identifiée comme montagneuse, la méthode de délimitation tend à minimiser le territoire réellement concerné en Belgique, où la taille moyenne des communes est nettement plus élevée qu'en France par exemple.

La zone de montagne ne correspond à aucun découpage administratif préexistant ni à aucune zone d'étude ou d'intervention délimitée par des acteurs de terrain, ce qui suggère que ses caractéristiques n'ont jamais été identifiées comme particulièrement spécifiques et homogènes.

En témoigne par exemple la carte des territoires paysagers récemment réalisée<sup>2</sup>, qui inscrit les 14 communes de montagne dans 4 ensembles paysagers distincts: le haut plateau de l'Ardenne du nord-est qui s'étend sur 11 des 14 communes, le haut plateau de l'Ardenne centrale (La Roche et Nassogne), la dépression Fagne-Famenne et sa bordure sud (Aywaille, Erezée, La Roche, Nassogne et Rendeux), et enfin pour petite partie, le moyen plateau condrusien qui ne concerne qu'Aywaille.

Au vu de ce qui précède, d'autres communes auraient pu être ajoutées au massif des Ardennes belges. Même si vu l'altitude modeste, les différences ne sont pas très marquées par rapport au reste







## UNE POLITIQUE SPÉCIFIQUE OU PAS?

En résumé, on peut dire que le caractère montagneux de ces zones de basse montagne ne leur apporte pas plus de handicaps que d'atouts. Peut-être est-ce pour cela qu'il n'y a encore jamais eu en Wallonie de politique spécifique pour les zones de montagne en tant que telles. Mais une politique spécifique ne se justifie-t-elle qu'en réponse à des handicaps? Comme le montre l'étude, le milieu montagnard est porteur de valeurs, parmi lesquelles la richesse et la diversité paysagères et écologiques, la présence de ressources naturelles (eau, ressources minérales, bois...), le potentiel d'énergie renouvelable ou le patrimoine et la culture propres, autant d'atouts qu'on peut chercher à protéger et valoriser.

Il serait faux de dire que rien n'a été fait ou n'est fait dans certains domaines pris individuellement. Des dispositions comme celles sur la création de parcs naturels, la protection de captages d'eau, la conservation de la nature (notamment la mise en oeuvre de Natura 2000), les mesures visant à l'amélioration de la gestion forestière, s'appliquent à la zone de montagne comme aux autres zones rurales, et parfois davantage, en raison de ses caractéristiques particulières. Mais cela ne rentre pas dans le cadre d'une approche intégrée, où les conflits pourraient être réduits et les synergies entre les différentes actions développées.

Des approches intégrées sont tout de même menées en territoire rural, certaines à l'initiative de l'Europe (Objectif 2 "rural", Leader, Interreg), d'autres de plus longue date (programmes de développement rural), mais sur des territoires dont aucun ne correspond au massif ni même à son contexte immédiat.

Il faut reconnaître que partagée entre les provinces de Liège et de Luxembourg, entre la Communauté française et la Communauté germanophone, entre six plans de secteur d'aménagement, la zone de montagne wallonne qui ressort de l'étude n'apparaît guère comme un espace commode pour la mise en oeuvre d'une politique spécifique, sans parler de sa configu-

ration morcelée. Il n'y a pas non plus la dimension transfrontalière qui compenserait l'isolement de ce très petit massif et pourrait constituer un incitant.

Si l'on veut concevoir une approche spécifique de la montagne wallonne, se pose donc en premier lieu la question d'une délimitation à la fois crédible du point de vue de la réalité de terrain et praticable par rapport aux mécanismes de mise en oeuvre des politiques, deux exigences qui ne sont pas rencontrées par la délimitation du massif qui ressort de l'étude. Mais doit-on se borner à accepter ou refuser en bloc cette délimitation? Si on admet que la notion de zone de montagne a un sens et un intérêt pour la Wallonie en termes de développement territorial, la question première est de savoir si elle doit se limiter aux 14 communes identifiées par l'étude ou s'il ne faut pas réfléchir à des critères plus pertinents par rapport à la réalité wallonne.

## CONCLUSION

L'étude européenne a en tout cas le mérite de poser une question inédite en Belgique, même si on peut regretter une approche "introvertie": les effets / interactions des zones de montagne sur / avec le reste du territoire sont peu ou pas considérés. Par exemple, il n'est pas fait mention de l'effet de barrière en matière de communications que les zones de montagne peuvent générer au-delà de leur territoire, la question restant ouverte: une relative imperméabilité en termes de confort d'accessibilité n'est-elle pas un atout dans la compétition entre territoires, dès lors qu'elle leur confère des traits originaux?

Le "cas belge" montre en tout cas que l'assimilation entre zones de montagne et zones à handicap d'origine géographique doit être nuancée et approfondie, d'une part en fonction des atouts propres aux zones montagneuses, et d'autre part en fonction des relations et interactions entre ces zones et leur contexte.

D'autre part, la tendance en matière de politique régionale et de cohésion n'est plus à se focaliser uniquement sur la

compensation des difficultés rencontrées par les territoires, mais à chercher à valoriser toutes leurs ressources spécifiques au bénéfice d'une Europe plus compétitive et durable (stratégie de Lisbonne / Göteborg). Lors des 4<sup>es</sup> Assises Européennes de la Montagne de Rodez, en novembre 2004, l'association Euro-montana a d'ailleurs proposé de remplacer l'expression "zones à handicap géographique ou naturel" par la dénomination "zones de contraintes naturelles", dans l'idée de *"projeter une nouvelle réalité des zones de montagnes dont les ressorts économiques et les ressources naturelles sont insuffisamment exploités alors qu'elles sont susceptibles de contribuer à l'essor économique et au bien être de l'Union européenne tout entière"*.

Dans cette optique, on peut se demander s'il n'est pas plus porteur pour des zones de montagne qui ne sont pas particulièrement défavorisées - comme d'ailleurs pour certaines îles et zones frontalières - d'essayer d'identifier leurs spécificités pour mieux les valoriser. Des opportunités existent notamment en matière de productions régionales, de développement d'énergie verte, et de tourisme pour des zones qui sont en même temps proches des grandes concentrations urbaines et pourvues d'une identité bien distincte. Un facteur propice est l'émergence, avec la mobilité accrue des personnes, d'un nouveau type de développement des territoires, qui repose davantage sur la fonction résidentielle que sur les activités de production ("l'économie résidentielle", c'est-à-dire celle générant des activités orientées sur la population résidente), tout en évitant de trop importants afflux de population



qui alimenteraient une pression foncière destructrice de l'essence même de ces zones.

La Région wallonne pourrait aussi entreprendre une coopération sur ce thème avec des zones de montagne voisines ou similaires, pour identifier la spécificité des zones de moyenne montagne et élaborer des stratégies communes. Peut-être des projets transfrontaliers comme le parc des trois pays ou les parcs naturels peuvent-ils offrir des pistes.

On peut aussi concevoir un projet plus vaste, à l'échelle de la Grande Région par exemple, vu la similarité de la situation au Grand-Duché de Luxembourg notamment. Le programme d'action basé sur la Deuxième Esquisse de Structure Benelux évoque d'ailleurs un projet-pilote "4 Ardennes", associant des régions de Belgique et du Luxembourg, mais aussi de France et d'Allemagne.

La dernière question est celle de la mise en œuvre d'une approche stratégique: comment la définir, mais aussi comment la gérer? Avec quels acteurs, quelles structures, quels instruments? Il semble en tout cas que le débat devrait s'ouvrir largement afin d'apporter la plus grande assise possible aux projets éventuels. ■

## Références

- Commission Européenne:
  - *Unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires - Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale*, COM(2001)24 final, 160p.
  - *Un nouveau partenariat pour la cohésion: convergence, compétitivité, coopération - Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale*, COM(2004)107, 248p.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

- *Proposition de Règlement du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds Européen de Développement Régional, le Fonds Social Européen et le Fonds de cohésion* - Bruxelles, 14.7.2004 - COM(2004)492 final

• Conseil des Communautés Européennes:

- *Directive du 28 avril 1975 sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées* (75/268/CEE)
- *Règlement (CE) n° 950/97 du 20 mai 1997 concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture*
- *Règlement (CE) n° 1257/1999 du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements*

• CONFÉRENCE DES REPRÉSENTANTS DES GOUVERNEMENTS DES ÉTATS MEMBRES (2004), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, le 6 août 2004 (CIG 87/04)

• DROEVEN E., FELTZ Cl., KUMMERT M., *Les territoires paysagers de Wallonie*, Ministère de la Région Wallonne, Etudes et Documents, CPDT, Namur, 2004, 68 pages et trois annexes cartographiques

• EUROMONTANA (2004), *Document de travail pour les IV<sup>es</sup> Assises européennes de la montagne* - Document cadre sur les politiques européennes et la montagne, Novembre 2004

• NORDREGIO (2004), *Mountain areas in Europe: Analysis of mountain areas in EU Member States, acceding and other European countries*, Nordregio Report 2004:1, January 2004, 271p. Traduction française: *Zones de montagne en Europe: analyse des régions de montagne dans les États membres actuels, les nouveaux États membres et d'autres pays européens*, [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docgener/studies/study\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/studies/study_fr.htm)

• PLANISTAT EUROPE & BRADLEY DUNBAR ASSOCIATES LTD (2003), *Analyse des régions insulaires et des régions ultra-périphériques de l'Union européenne, Partie I : Les régions insulaires - Partie II : Les régions ultrapériphériques*, Rapport final, mars 2003



La montagne, un concept à envisager aussi à l'échelle transfrontalière (Membach).

Photo F. Dor, © MRW, Dgatlp.

---

## Notes

<sup>1</sup> Une version plus technique de cet article paraîtra dans les "notes du SDER" (<http://sder.wallonie.be>)

<sup>2</sup> *Les territoires paysagers de Wallonie*, Ministère de la Région Wallonne. Les auteurs identifient 76 territoires paysagers, regroupés en 13 ensembles régionaux. Pour un résumé de l'étude: <http://mrw.wallonie.be/dgatlp/dgatlp/Pages/DGATLP/Dwnld/TerritoiresPaysagers.pdf>, et la carte des ensembles et territoires: [http://mrw.wallonie.be/dgatlp/dgatlp/Pages/DGATLP/Dwnld/CarreTerritoiresPaysagers\\_A4\\_150dpi.pdf](http://mrw.wallonie.be/dgatlp/dgatlp/Pages/DGATLP/Dwnld/CarreTerritoiresPaysagers_A4_150dpi.pdf)