

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



Chambre des régions

19e SESSION
CPR(19)2
11 octobre 2010

Le développement durable des régions de montagne et l'expérience des Carpates

Commission du développement durable
Rapporteur : Mykhaylo KICHKOVSKYY, Ukraine (R, PPE/DC¹)

A. Projet de résolution	2
B. Projet de recommandation	4
C. Exposé des motifs.....	6

Résumé

L'importance des régions de montagnes dans le paysage européen est souvent sous-évaluée. Le Congrès réaffirme la nécessité d'une approche particulière et intégrée qui apporte des solutions durables aux défis structurels des régions de montagne ainsi qu'il l'avait préconisé dans son projet de Charte européenne de la Montagne.

En effet, elles abritent un patrimoine naturel et culturel important et fournissent des services écosystémiques essentiels pour l'ensemble de la population. Le développement économique durable est une priorité pour ces régions mais un équilibre doit être trouvé entre développement économique et protection de l'environnement.

La cohésion économique et sociale doit être une priorité des politiques de montagne. Elle nécessite des mesures compatibles avec la protection et le respect de l'environnement et la prise en compte des droits démocratiques et fondamentaux des habitants. Ces politiques, pour être efficaces et cohérentes, devraient s'appliquer à l'ensemble du massif montagneux et s'appuyer sur une coopération transfrontalière et régionale nourrie.

La région des Carpates est emblématique des difficultés spécifiques auxquelles les régions de montagne sont confrontées. Son environnement et ses ressources naturelles subissent une pression économique croissante qui met en péril les équilibres écologiques, économiques et sociaux de la région. Aussi, elle mérite une gouvernance locale et régionale forte et dynamique et une attention particulière de la communauté internationale et européenne.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique du Congrès
PPE/DC : Groupe Parti populaire européen – Démocrates chrétiens du Congrès
SOC : Groupe socialiste du Congrès
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



A. PROJET DE RESOLUTION²

1. Les diverses régions de montagne européennes présentent de nombreux atouts bénéfiques à l'ensemble du continent. Toutefois, elles ont à faire face à des défis spécifiques qui exigent des politiques adaptées, mises en œuvre dans le respect du principe de subsidiarité et avec une autonomie locale effective, pour répondre répondeaux besoins de leurs citoyens.

2. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe réaffirme sa conviction³ qu'il faut prendre en compte dans les politiques européennes les défis structurels et économiques inhérents aux régions de montagne. Aussi, le Congrès soutient l'appel du Comité des régions⁴ à mettre en place une politique européenne véritablement intégrée pour chaque massif de montagne, tout en respectant leur diversité. Ces politiques devraient reconnaître la contribution diversifiée et le rôle crucial des autorités locales et régionales en matière de développement durable des zones montagneuses.

3. De fait, la majorité des régions de montagne en Europe sont des territoires périphériques qui connaissent des conditions naturelles difficiles nécessitant des politiques de développement particulières, intégrées et globales afin de garantir à leur population le droit de vivre et de travailler en montagne, la préservation de leur environnement ainsi que des conditions de vie comparables aux conditions plus favorables des régions rurales et urbaines.

4. La cohésion sociale doit être placée au cœur de ces politiques pour relever les défis que posent le maintien de l'emploi, l'accès aux services essentiels ainsi que les changements démographiques. De plus, les montagnes européennes constituant un patrimoine culturel et linguistique exceptionnel, il est important que ces politiques les protègent et favorisent leur développement tout en s'assurant que les identités et traditions culturelles et sociales soient respectées et sauvegardées.

5. En outre, et comme la plupart des massifs de montagne se situent dans des régions frontalières, le Congrès estime que ces politiques doivent s'appliquer à l'ensemble du massif pour être efficaces et cohérentes. En effet, chaque massif de montagne devrait être considéré comme une macrorégion. Il en appelle à une coopération transfrontalière et interrégionale renforcée qui appliquerait les principes préconisés par la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) et, en particulier, son nouveau Protocole n° 3 relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (STCE n° 206).

6. Le Congrès considère que toute politique relative aux zones de montagne devrait relever essentiellement des autorités les plus proches des territoires, des citoyens et des problèmes de ces régions, et ce en pleine conformité avec le principe de subsidiarité tel qu'énoncé dans la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) et le Cadre de référence pour la démocratie régionale. Il convient d'encourager la coopération entre ces autorités et de soutenir toute initiative qu'elles pourraient prendre.

² Avant-projet de résolution et avant-projet de recommandation approuvés par la Commission du développement durable de la Chambre des régions le 27 septembre 2010.

Membres de la Commission :

V. Kadokhov (*Président*), I. Linge (*Vice-présidente*), C. Abela Baldacchino (*remplaçant* : F. Cutajar), R. Bayrak, L. Beauvais, MA. Caronia (*remplaçante* : G. Marmo), Z. Cholewinski, D. Cukur, L. Dellai, N. Dudov, P. Jansen, M. Kichkovskyy, *remplaçante*: A. Langner, J. Mattei-Fazi, S. Neeson (*remplaçante* : J. McCartney), C. Nicolescu, P. Receveur, A. Stoilov (*remplaçante* : D. Ruseva), E. Szucs, B. Toce, E. Villaroja Saldana.

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la Commission : M. Moras, N. Howson

³ Recommandation 130 (2003) sur la Charte européenne de la montagne.

⁴ Pour un Livre vert – vers une politique de la montagne de l'Union européenne : une vision européenne des massifs montagneux (CdR 23/2008).

7. La mise en œuvre d'une bonne gouvernance régionale peut offrir des solutions efficaces aux problèmes économiques, sociaux et environnementaux des régions de montagne. Elle doit promouvoir une plus grande transparence et responsabilisation ainsi que la participation des administrés au processus décisionnel et à la mise en œuvre des politiques qui influent sur leur vie. De manière plus générale, les autorités régionales doivent renforcer la confiance entre les pouvoirs publics et les citoyens.

8. Le Congrès souligne le rôle fondamental que jouent les autorités locales et régionales dans l'élaboration de politiques de développement durable spécifiques aux régions de montagne et dans la conception de programmes d'aménagement du territoire pour améliorer la compétitivité et l'attractivité de ces régions.

9. L'ensemble montagneux des Carpates qui s'étend sur sept pays⁵ illustre bien les défis auxquels doivent faire face les régions de montagne ; quelque 17 millions de personnes y vivent et sa richesse naturelle et culturelle est exceptionnelle. Or, cette région est en proie à des défis majeurs d'ordre social, économique et environnemental qu'il est important de relever (dépeuplement, chômage, pollution, inondations, glissements de terrain ou coulées de boues).

10. Le Congrès prend acte de la déclaration finale de la conférence internationale « Le développement durable des Carpates et d'autres régions de montagne européennes » qui s'est tenue à Uzhgorod, Ukraine (8-9 Septembre 2010).

11. Il considère également que la Convention-cadre pour la protection et le développement durable des Carpates (Convention des Carpates) constitue une base importante pour le devenir de la région. Les autorités locales et régionales de la région doivent jouer un rôle clé dans sa mise en œuvre concrète et renforcer la coopération et l'échange de bonnes pratiques.

12. *Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe invite les autorités locales et régionales et notamment celles des Carpates :*

a. à exercer une bonne gouvernance régionale marquée par une vision partagée du futur du massif qui transcende les frontières géographiques et administratives et respecte le principe de subsidiarité ;

b. à encourager la participation de la population locale au processus décisionnel relatif en particulier à l'aménagement du territoire ainsi qu'à la protection et l'exploitation des ressources naturelles ;

c. à reconnaître qu'elles ne peuvent pas réaliser individuellement la stabilité écologique et le développement durable des régions de montagne mais qu'elles doivent renforcer la coopération formelle et informelle, à la fois transfrontalière et interrégionale⁶. Les autorités régionales devraient favoriser les synergies et la coopération afin de bénéficier de l'expertise et des meilleures pratiques en la matière ;

d. à mettre en œuvre des politiques qui visent tout spécialement à lutter contre l'exclusion sociale dans ces zones à faible densité de population et qui répondent aux problèmes de l'exode, notamment des jeunes, ainsi qu'au maintien de services essentiels ;

e. à stimuler l'économie locale et améliorer l'emploi en encourageant, notamment par l'investissement, le développement d'activités qui font un usage durable des ressources naturelles de ces régions de montagne comme le tourisme durable et l'exploitation de sources d'énergie renouvelables ;

f. à exploiter pleinement le potentiel des technologies de l'information et de la communication pour maintenir les services locaux de proximité, dont les services sociaux, sanitaires, éducatifs et administratifs.

⁵ République tchèque, Hongrie, Pologne, Roumanie, Serbie, République slovaque et Ukraine

⁶ Recommandation 270 (2009) et Résolution 286 (2009) sur la coopération transfrontalière en Europe

13. *Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe invite les autorités locales et régionales des Carpates :*

a. à renforcer la coopération transfrontalière et interrégionale par la création de réseaux formels et informels de collectivités territoriales de la région des Carpates et à participer activement aux travaux de l'« Eurorégion des Carpates » ;

b. à apporter leur soutien à l'élaboration d'une stratégie pour la région des Carpates dans le cadre de la Convention des Carpates et à s'impliquer de manière résolue dans la mise en oeuvre des dispositions et des projets de la Convention.

14. Enfin, *le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe invite le Comité des régions de l'Union européenne à poursuivre son action pour une politique européenne en faveur des zones de montagne avec une attention toute particulière pour la région des Carpates et à favoriser la coopération entre les régions de l'Union européenne et leurs régions voisines.*

B. PROJET DE RECOMMANDATION⁷

1. L'importance des régions montagnes dans le paysage européen est souvent sous-estimée. Elles abritent un patrimoine naturel et culturel exceptionnel et fournissent des services écosystémiques essentiels pour l'ensemble de la population. Leur développement économique doit être une priorité qui nécessite des mesures compatibles avec la protection et le respect de l'environnement.

2. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe rappelle son engagement en faveur d'une approche intégrée et spécifique du développement des régions de montagne qui sont confrontées des défis structurels particuliers, notamment en matière d'environnement, de transports et de développement socio-économique. Il réaffirme les principes énoncés dans le projet de la Charte européenne de la Montagne⁸.

3. Il rappelle également que les autorités régionales doivent se mobiliser et jouer un rôle actif dans la gestion des massifs de montagne. Une stratégie intégrée de développement durable est nécessaire pour préserver les ressources naturelles de ces régions européennes face à des problèmes tels que la pollution, le développement non planifié et l'exploitation non durable des ressources naturelles.

4. La cohésion sociale doit être au cœur des stratégies de développement des montagnes, afin de répondre aux défis posés notamment par le maintien de l'emploi, le dépeuplement et le vieillissement de la population. Le respect et la préservation du patrimoine culturel et de la diversité linguistique des populations des montagnes doivent aussi être pris en considération.

5. Une perspective de cohésion territoriale doit être apportée à ces politiques intégrées, avec l'exigence de renouveler la gouvernance multi-niveaux et de renforcer la coopération entre les différents niveaux de gouvernance international, national, régional et local. La cohésion territoriale sera ainsi renforcée par la coopération et par les liens de solidarité entre les villes, les zones périurbaines et les zones rurales des régions de montagne.

6. De plus, les régions de montagne européennes ayant presque toutes des frontières transnationales, ces politiques doivent tenir compte de l'intégralité des massifs et devraient être mises en oeuvre aux niveaux macrorégional et international.

⁷ Voir note de bas de page 2

⁸ Recommandation 130 (2003) sur la Charte européenne de la Montagne

7. Le massif des Carpates s'étend sur sept pays⁹. Il compte 16 millions d'habitants et possède une richesse naturelle et culturelle exceptionnelle. Il est exposé à des défis environnementaux et socio-économiques particuliers, encore aggravés par l'isolement de la région. En effet, certaines parties du massif des Carpates se situent dans des zones frontalières mal reliées aux centres urbains développés en plaine. La population totale et la superficie sont comparables à celles d'autres régions de montagne européennes et la position de la région est stratégique au sein du continent européen. Aussi, les Carpates devraient bénéficier d'une attention et d'un soutien appropriés de la part de l'Union européenne.

8. Le Congrès félicite les Etats signataires de la Convention-cadre pour la protection et le développement durable des Carpates (Convention des Carpates) pour le travail accompli à ce jour et les mesures prises en faveur de la préservation et du développement durable de ce massif de montagnes, au moyen d'initiatives telles que le Réseau carpatique de zones protégées (CNPA).

9. Néanmoins, le Congrès est convaincu du rôle important que les collectivités locales et régionales doivent jouer dans la mise en œuvre de la Convention des Carpates. Il en appelle, en vertu du principe de subsidiarité et de la gouvernance multi-niveaux, à une meilleure intégration de celles-ci dès la définition des projets.

10. Le Congrès soutient pleinement l'appel de la Déclaration ministérielle¹⁰ à la création d'un « Espace Carpates » autonome dans le cadre du programme de Coopération territoriale européenne – à l'image de l'« Espace alpin » et ce afin de soutenir les objectifs généraux de la Convention sur les Carpates et d'autres acteurs engagés dans la région. En effet, le programme « Espace alpin » a permis l'émergence de nombreux projets, réseaux et outils d'aménagement du territoire et de développement économique de la région des Alpes. L'expérience et les connaissances tirées de ce programme pourraient être mises à profit pour les Carpates.

11. Le Congrès se félicite également du processus de consultation mené actuellement en vue d'une stratégie de l'Union Européenne pour la Région du Danube et estime qu'un chapitre de cette stratégie devrait être consacré à la région des Carpates. Les autorités locales et régionales devraient être mobilisées pour jouer un rôle actif dans la mise en œuvre de cette stratégie au plus près des citoyens.

12. Par conséquent, le Congrès recommande au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de demander aux Etats membres, et en particulier à ceux de la région des Carpates :

a. d'intégrer le développement durable des régions de montagne dans les politiques et stratégies de développement nationales et régionales au moyen de mesures spécifiques aux régions de montagne et d'impliquer les pouvoirs locaux et régionaux dans l'élaboration et la mise en oeuvre de ces mesures ;

b. de prendre en considération le fait que les politiques relatives aux régions de montagne ne peuvent être efficaces que si elles sont appliquées à l'ensemble d'un massif et de manière transversale ; des réunions à haut niveau, impliquant différents ministres (environnement, aménagement du territoire, énergie, par exemple), des autorités locales et régionales et des représentants de la société civile devraient être organisées afin de coordonner des actions macrorégionales de massif ;

c. de veiller à ce que la gestion et la mise en œuvre des politiques et des programmes spécifiques aux régions de montagne soient assurées d'une manière aussi décentralisée que possible, et à renforcer les compétences et les ressources financières des collectivités locales et régionales en vue de promouvoir ces politiques ;

⁹ La Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la République slovaque, la Roumanie, la Serbie et l'Ukraine.

¹⁰ Déclaration ministérielle de la deuxième réunion de la Conférence des parties à la Convention-cadre pour la protection et le développement durable des Carpates (17-19 juin 2008, Bucarest, Roumanie).

d. de signer et ratifier le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (STCE n° 206) afin d'encourager activement la coopération transfrontalière et d'autoriser les collectivités locales et régionales à conclure des accords et mener des actions concrètes¹¹ ;

e. d'améliorer le développement durable et la gestion des régions de montagne au moyen de politiques appropriées qui respecte le principe du « pollueur payeur » et favorise l'utilisation des énergies renouvelables, la création d'un tourisme durable et la gestion durable des forêts.

13. *Le Congrès encourage vivement les Etats signataires de la Convention des Carpates à associer davantage les collectivités territoriales à la mise en œuvre de cette Convention.*

14. *Le Congrès invite en outre l'Union européenne :*

a. à accorder une attention particulière aux défis auxquels sont confrontés les Carpates dans la future Stratégie pour le Danube et veiller à l'implication des collectivités territoriales et des citoyens ;

b. à créer un « Espace Carpates » dans le cadre du programme de Coopération territoriale européenne afin de soutenir les objectifs et la mise en oeuvre de la Convention des Carpates dans l'ensemble du massif y compris dans les pays non-membres de l'Union.

C. EXPOSE DES MOTIFS

I. Introduction

1. Les régions de montagne constituent un patrimoine culturel et naturel exceptionnel et diversifié. Elles sont essentielles à l'équilibre de l'écosystème planétaire et peuvent être considérées comme une ressource inestimable appartenant à chacun d'entre nous. Toutefois, de nombreuses régions de montagne sont confrontées à la pauvreté et peinent à préserver l'emploi, ce qui favorise les migrations économiques. Le développement économique est une priorité pour ces régions, mais un équilibre doit être trouvé avec la protection de l'environnement riche qu'elles abritent.

2. Le Congrès n'a cessé d'accorder la plus grande attention au développement durable des régions de montagne depuis qu'il a adopté la Recommandation 130 (2003) sur la Charte européenne de la Montagne. Il regrette que cette charte ne soit pas devenue un instrument juridique contraignant, tant les régions de montagne manquent encore de cohésion économique et sociale. Cette absence de cohésion est directement liée aux handicaps dont souffrent les régions de montagne du fait de leur inaccessibilité, de leur terrain difficile et de leur faible densité démographique¹².

3. Une stratégie intégrée de développement durable est nécessaire pour préserver les ressources naturelles des régions de montagne européennes et pour en assurer une valorisation équilibrée. Des mesures sont à prendre dans de nombreux domaines, au rang desquels la gestion des ressources naturelles, en particulier de l'eau ; le développement d'une agriculture et d'une sylviculture durables ; un renforcement soigneusement planifié des infrastructures de transport et le maintien des services d'intérêt général ; et enfin, la préservation et l'entretien du patrimoine culturel et des traditions.

4. La majorité des régions de montagne d'Europe s'étendent de part et d'autre de frontières nationales et ont une tradition d'autonomie et d'initiative locale. En conséquence, les politiques de développement durable devraient, pour être efficaces, prendre en compte l'ensemble du massif montagneux concerné et être élaborées et mises en œuvre au niveau interrégional et international.

¹¹ Recommandation Rec(2005)2 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux bonnes pratiques et à la réduction des obstacles en matière de coopération transfrontalière et interterritoriale des collectivités ou autorités territoriales

¹² Recommandation 225 (2007) et Résolution 245 (2007) Défis et opportunités pour les régions périphériques et à faible densité démographique.

5. L'expérience des Carpates offre un exemple particulier des difficultés auxquelles les régions de montagne sont confrontées. Il s'agit d'un vaste massif montagneux transfrontalier qui s'étend sur sept pays¹³, dont cinq sont membres de l'Union européenne. Sa population totale et sa superficie sont comparables à celles des Alpes, mais les Carpates bénéficient d'une attention et d'un soutien moindres de la part de l'Europe. Les Carpates recèlent un patrimoine naturel et culturel d'une richesse exceptionnelle mais certaines régions sont aussi confrontées à des problèmes socio-économiques et à de graves dommages pour l'environnement, parmi lesquels l'exploitation effrénée des ressources naturelles et la pollution industrielle. Les collectivités locales et régionales ont discuté du développement durable des Carpates lors d'une conférence organisée à Uzhgorod, en Ukraine (8-9 septembre 2010)¹⁴.

6. Les problèmes divers et spécifiques auxquels les régions de montagne sont confrontées requièrent une gouvernance locale et régionale forte et dynamique, afin d'élaborer des politiques intégrées spécifiques qui répondent aux besoins des citoyens et soutiennent le développement durable et la mise en valeur de l'environnement.

II. Le rôle important des régions de montagne

7. Les divers massifs de montagne européens jouent un rôle important pour l'ensemble du continent en tant que source de vie et peuvent influencer directement sur les effets du changement climatique. Dans le même temps, les collectivités locales et régionales doivent préserver la cohésion territoriale et surmonter les conditions souvent difficiles des régions de montagne pour veiller à ce que les citoyens puissent exercer leur droit de vivre et de travailler en montagne, jouir d'un niveau de vie comparable aux conditions plus favorables des régions rurales et urbaines, tout en préservant l'environnement.

8. Il convient de mieux faire connaître la fragilité des écosystèmes des montagnes, qui jouent un rôle à l'échelle planétaire notamment en tant que source majeure d'eau douce. Les montagnes constituent un moyen de subsistance direct pour plus d'un tiers de la population européenne et offrent à tous des biens essentiels et des services écosystémiques. En Europe, un grand nombre des populations les plus pauvres vivent dans des régions de montagne. Par conséquent, il convient de garantir la santé écologique et le développement économique et social de ces régions d'une manière durable, non seulement dans l'intérêt de leurs habitants et de ceux des régions de plaine, mais aussi pour préserver cette ressource naturelle.

9. La diversité biologique et écologique des montagnes est particulièrement fragile et sensible aux changements climatiques. Les écosystèmes sensibles des montagnes offrent des signes avant-coureurs du changement climatique global à travers des phénomènes tels que l'appauvrissement de la diversité biologique, le recul des glaciers de montagne et les variations du ruissellement saisonnier. Ces phénomènes peuvent avoir un impact sur les principales sources d'eau douce du continent, et il est d'autant plus important de prendre des mesures pour réduire au minimum les dommages occasionnés. Comme d'autres problèmes, celui-ci dépasse les frontières et c'est donc au niveau international que les solutions doivent être trouvées.

10. La population des plaines n'a le plus souvent pas conscience des services écosystémiques assurés gratuitement par les montagnes. Ces services garantissent, directement ou indirectement, la qualité de vie de la population européenne sous la forme d'aliments, d'air pur, d'eau, de carburants et de matériaux de construction et au moyen de services de régulation concernant la qualité de l'air, le climat, la prévention des inondations et la purification des eaux. Les services culturels, bien qu'immatériels, ne doivent pas être oubliés. Les paysages de montagne offrent un bénéfice direct en termes de plaisir esthétique et de loisirs.

¹³ La Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la République slovaque, la Roumanie, la Serbie et l'Ukraine.

¹⁴

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1671117&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>

III. Le cas spécifique des Carpates

Un massif de montagne d'une exceptionnelle richesse naturelle et culturelle

11. Les Carpates forment un massif montagneux tortueux et découpé, s'étendant sur plus de 200 000 km², ce qui en fait la plus grande chaîne de montagnes d'Europe. L'ensemble du massif peut être considéré comme une région excentrée, éloignée des grands centres urbains et économiques. La plus grande partie des Carpates est restée intacte comparée aux autres chaînes de montagne en Europe. Par conséquent, il est essentiel de porter une attention particulière à la question du développement durable des Carpates et à son développement économique afin qu'il ne s'appuie pas sur une industrie et un tourisme dommageables pour l'environnement.

12. Nous incluons aussi sous l'appellation « Carpates » les terres de faible altitude, situées au pied des montagnes, où la plupart des services fournis à la population du massif sont concentrés. Quelque 17 millions de personnes, de nationalités, appartenances ethniques, religions et situations sociales diverses, vivent dans les Carpates. Bien que divisées par des frontières, des barrières linguistiques et leurs situations sociopolitiques, ces populations sont toutefois unies par leurs conditions de vie difficiles et liées par les lois tacites du voisinage et de l'entraide, essentielles pour la stabilité et la sécurité.

13. Les Carpates ont toujours été un point de contact entre des cultures et des groupes ethniques divers. Nombre de traditions, d'objets et de monuments ont été préservés et la région compte 28 sites classés au patrimoine mondial de l'Unesco. Le patrimoine culturel est extrêmement riche et varié, avec une tradition artisanale d'une grande créativité. La culture de la montagne est un pan inestimable de notre patrimoine commun, de plus en plus menacé par la mondialisation des modes de vie. Le respect et la préservation du patrimoine culturel et de la diversité linguistique des populations montagnardes doivent être un pilier central des stratégies de développement durable des régions de montagnes.

De nombreux défis et opportunités liés à l'environnement

14. Les Carpates recèlent un patrimoine naturel d'une richesse exceptionnelle. Elles abritent par exemple de nombreux grands carnivores, plus de la moitié des ours, des loups et des lynx de tout le continent et un tiers des espèces végétales européennes, dont 481 espèces endémiques. Toutefois, elles subissent aussi de graves dommages écologiques tels que la disparition des marécages, des plaines inondables et des forêts notamment la dernière forêt vierge du continent, la contamination toxique et la perturbation écologique de l'équilibre des rivières, l'agriculture non durable et la pollution industrielle incontrôlée. Depuis 2006, le Réseau des espaces protégés des Carpates (CNPA)¹⁵ travaille à la conservation des ressources naturelles des Carpates ; malgré cela, le rapport « Avenir de l'Environnement des Carpates¹⁶ » a affirmé que « les quinze prochaines années seraient aussi déterminantes que les trente dernières pour l'avenir de l'environnement » dans le massif.

15. Les Carpates ont un rôle vital à jouer pour garantir les réserves d'eau douce en Europe. En effet, le massif recueille deux fois plus d'eau de pluie que les régions voisines et alimente le Danube, la Vistule et d'autres grands fleuves se jetant dans la mer Noire ou la mer Baltique. D'après le WWF, on trouve dans les Carpates certains des cours d'eau les plus propres du continent mais aussi certains des plus pollués. En outre, les inondations sont l'un des principaux risques environnementaux dans les Carpates et, ces dernières années, la fréquence et l'ampleur des inondations, des glissements de terrain et des coulées de boue dans la région ont considérablement augmenté. Les conséquences négatives pour l'économie et l'environnement dépassent les frontières et touchent l'ensemble de la région. Les protections contre les inondations requièrent une coopération transnationale ainsi qu'une planification et un investissement à long terme, à l'exemple de la prévention durable des inondations mise en place dans le bassin de la Tisza¹⁷.

¹⁵ www.carpathianparks.org

¹⁶ Programme des Nations Unies pour le développement : Avenir de l'Environnement des Carpates 2007 (KEO) http://www.carpathianconvention.org/NR/rdonlyres/C6CDF61B-4F53-4EB9-99F4-F08233B33910/0/00_prechapter.pdf

¹⁷ http://www.icpdr.org/icpdr-pages/tisza_basin.htm

16. Un autre sujet de préoccupation croissante dans la région des Carpates est la gestion des déchets. La population est peu sensibilisée à la fragilité de l'écosystème et à la nécessité de le préserver, et les déversements sauvages sont une pratique courante. Dans de nombreux endroits, le déversement de déchets ne fait l'objet d'aucune restriction. En effet, les décharges existantes sont pleines et l'opposition à la création de nouvelles décharges à proximité des collectivités augmente. La gestion des eaux usées dans certaines localités de montagne excentrées reste aussi à améliorer, la contamination de l'eau étant un problème grave. Au niveau local, des mesures doivent être prises pour diminuer le volume des déchets municipaux et des investissements sont nécessaires pour améliorer les systèmes d'évacuation des eaux usées et de recyclage.

Des défis économiques et démographiques majeurs

17. Le développement économique est une priorité pour de nombreuses régions de montagne. Cependant, les impératifs économiques et environnementaux ne doivent pas être perçus comme étant contradictoires entre eux, mais complémentaires. Le développement des capacités de production d'énergies renouvelables, la promotion d'une production agricole de qualité et à faible rendement et le développement d'un tourisme et d'activités de loisirs responsables au moyen d'un aménagement du territoire raisonné sont des exemples de solutions durables susceptibles de stimuler l'économie régionale.

18. Le développement de la production d'énergies renouvelables dans les régions de montagne peut être bénéfique de trois points de vue : il peut augmenter la quantité d'énergies propres et fiables provenant de sources disponibles gratuitement dans la région (énergie éolienne, hydroélectrique et solaire) ; il garantit l'approvisionnement énergétique des montagnes, où le coût des énergies traditionnelles est souvent très élevé ; il peut créer des emplois.

19. Les sept pays des Carpates, s'ils ont une histoire similaire, connaissent aujourd'hui des situations différentes. Ils ne sont pas tous au même stade de leur transition de l'économie planifiée vers l'économie de marché, et de grandes différences existent entre les politiques socio-économiques et environnementales des cinq Etats membres de l'Union européenne et celles de la Serbie et de l'Ukraine.

20. Le développement économique des Carpates est marqué par une longue tradition d'élevage ovin, d'agriculture de montagne et de sylviculture. La crise financière récente a frappé durement les régions de montagne, réduisant les profits et augmentant le chômage, ce qui a accentué les migrations de main-d'œuvre. Le tourisme durable offre encore un potentiel considérable dans les Carpates et les spécificités régionales des montagnes, leurs identités culturelles et leur patrimoine peuvent trouver leur place dans un monde ouvert à la concurrence, grâce à une bonne gouvernance régionale.

21. Les jeunes quittent les régions de montagne pour trouver un emploi et aller étudier dans les villes et les centres urbains. Ces migrations, conjointement avec le vieillissement de la population et l'absence de croissance démographique, concourent aussi à la disparition irrémédiable de connaissances, de professions, de pratiques et de valeurs traditionnelles. De nouvelles politiques de développement durable devraient prendre en compte ces enjeux et être élaborées en vue de ralentir, et inverser cette évolution. Des outils innovants tels que l'apprentissage et le travail en ligne, les universités décentralisées et les centres de formation spécialisés liés à l'économie locale offrent de nouvelles perspectives. En complément de ces outils, certaines régions pourraient envisager des mesures de soutien pour les jeunes qui souhaitent revenir dans leur région d'origine à la fin de leurs études.

22. Le vieillissement de la population est un phénomène commun à l'ensemble du continent européen, mais il est plus marqué encore dans de nombreuses régions de montagne que dans les régions moins excentrées. Il est par ailleurs particulièrement difficile, pour les régions de montagne, de répondre aux besoins spécifiques d'une population vieillissante, car ces régions sont en-dessous des seuils d'efficacité pour l'offre des services d'intérêt public et général. Des investissements sont nécessaires et des solutions doivent être trouvées face aux défis que le vieillissement de la population représente pour les structures de transport et les services d'intérêt général.

IV. Des stratégies pour le développement des Carpates

Promouvoir la bonne gouvernance

23. Dans la plupart des pays des Carpates, les montagnes sont non seulement éloignées des capitales et des centres urbains, mais aussi souvent éloignées des préoccupations des gouvernements centraux. La stratégie de développement durable en vigueur dans chaque pays couvre l'ensemble de son territoire mais n'accorde aucune importance spécifique aux régions de montagne. Un seul des sept pays du massif des Carpates a une politique spécifique pour la montagne : la Roumanie. Au plan européen, le Comité des Régions de l'Union européenne a appelé à l'adoption, pour les régions de montagne, d'une politique européenne analogue à celle qui existe pour les régions maritimes¹⁸.

24. Le Congrès a, pour sa part, développé des instruments visant à promouvoir la cohésion territoriale. La Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) et le Cadre de référence pour la démocratie régionale donnent aux collectivités territoriales des moyens de développer l'autonomie et d'asseoir la mise en oeuvre de politiques qui permettraient aux régions de montagne de résoudre certains de leurs problèmes spécifiques.

25. La bonne gouvernance régionale peut offrir une interface efficace entre les enjeux nationaux et les préoccupations des populations locales. Si l'on veut venir à bout des difficultés économiques, sociales et environnementales des Carpates, il faut que les pouvoirs locaux et régionaux renforcent leurs capacités et leurs pratiques et consolident la confiance des citoyens à l'égard des services publics¹⁹. La bonne gouvernance régionale doit encourager les autorités à plus de transparence et de responsabilité, et les citoyens doivent pouvoir participer à l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques qui influent sur leur vie²⁰.

26. La bonne gouvernance régionale dans les Carpates implique aussi d'établir des liens entre les régions de pays voisins. La coopération transfrontalière peut améliorer l'efficacité des services publics grâce au partage des équipements et des services. Elle peut aussi contribuer au développement économique des régions frontalières par la création de regroupements et l'échange d'idées novatrices, tandis que le financement conjoint de la recherche aidera à réduire les disparités entre les régions en favorisant la croissance économique régionale et la cohésion territoriale et sociale. La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) et son nouveau Protocole n° 3 relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (STCE n° 206) offrent un cadre pour le développement de la coopération interrégionale, la protection de l'environnement et l'amélioration des services publics.

27. Des projets de coopération transfrontalière existent d'ores et déjà dans la région des Carpates²¹. Ils méritent néanmoins d'être multipliés et renforcés. A cet égard, il y a lieu de citer tout particulièrement l'« Eurorégion des Carpates », créée en 1993 et qui compte aujourd'hui 19 régions membres dans 5 pays (la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie et l'Ukraine). Une eurorégion efficace est une plate-forme qui permet de renforcer la cohésion sociale et économique de l'ensemble du massif, de promouvoir l'utilisation durable des ressources et d'encourager la coopération et les échanges culturels. L'Eurorégion des Carpates doit être consolidée et étendue à un nombre plus large de collectivités territoriales. Elles doivent y jouer un rôle plus actif dans la définition et la mise en oeuvre des projets et favoriser la proximité avec les populations.

¹⁸ Pour un Livre vert – vers une politique de la montagne de l'Union européenne : une vision européenne des massifs montagneux CdR 23/2008

¹⁹ Recommandation 265 (2009) et Résolution 283 (2009) sur « La bonne gouvernance : un facteur clé du développement économique durable des régions »

²⁰ Recommandation 182 (2005) sur la participation de la population aux affaires et élections locales.

²¹ Quelques exemples :

- Dans la région de Lviv, en Ukraine, un projet conjoint ukrainien/allemand pour l'aménagement du territoire dans les districts de montagne, appelé le « Taxon des Carpates », a été mis en oeuvre avec succès en vue d'améliorer les infrastructures routières et de transport, le tourisme et les sites de loisir, etc.
- Des experts ukrainiens et slovaques ont travaillé à un plan d'aménagement du territoire pour les régions frontalières.

28. Les pouvoirs locaux et régionaux des sept pays qui forment les Carpates doivent redoubler d'efforts pour travailler en partenariat pour relever les défis spécifiques auxquels sont confrontés leurs régions et ainsi atteindre une plus grande stabilité, prospérité et sécurité pour leurs populations. Ils devraient adopter une attitude proactive dans la création de réseaux et la mise en œuvre de projets concrets de coopération transfrontalière. Des échanges d'expérience à cet égard pourraient être envisagés avec la Commission du Congrès chargée de la coopération interrégionale.

Renforcer la coopération internationale

29. Les organisations intergouvernementales et les ONG ont joué un rôle actif dans le développement de stratégies transfrontalières destinées à renforcer la coopération en matière de développement durable dans la région des Carpates. Les Nations Unies ont été un acteur de premier plan et ont contribué à la création de la Convention-cadre sur la protection et le développement durable des Carpates (Convention des Carpates), adoptée par les sept pays du massif lors de la 5^e Conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe », tenue à Kiev (Ukraine) en 2003. La Convention des Carpates en appelle à la coopération et au développement de politiques d'aménagement du territoire coordonnées en vue d'un développement durable et de la protection environnementale des Carpates²². Le Congrès soutient pleinement son action et encourage les autorités locales et régionales à s'impliquer activement dans sa mise en œuvre concrète.

30. Une coordination plus poussée pourrait émerger grâce à la création d'un « Espace Carpates » dans le cadre du Programme de Coopération Territoriale Européenne. Elle permettrait une approche plus cohérente et plus globale du développement durable et de la protection de l'ensemble du massif. Le Congrès soutient l'appel de la Conférence des Parties²³ à la Convention-cadre des Carpates en faveur d'un programme autonome « Espace Carpates » à la suite de la réussite du programme « Espace Alpin »²⁴.

31. D'ici fin 2010, la Commission européenne aura élaboré une stratégie de l'Union européenne pour la région du Danube²⁵. Il est essentiel que cette stratégie comprenne un chapitre spécifique sur la région des Carpates et les défis spécifiques auxquels elle est confrontée. En effet, elle couvre une grande partie de la région du Danube et 80% de l'eau de la montagne se jette directement dans le Danube. Il est important que les priorités de tous les pays de cette région en matière de développement durable soient pleinement intégrées et prises en compte dans la stratégie de l'UE pour la région du Danube et dans les processus et programmes de haut niveau de l'UE liés à cette stratégie²⁶.

32. Depuis le dernier élargissement de l'Union Européenne, il est encore plus important d'associer l'ensemble des pays des Carpates et leurs collectivités territoriales à la mise en œuvre de la stratégie, sans se limiter aux seuls Etats membres de l'Union européenne, pour une plus grande cohérence et une approche commune du développement de la région.

V. Conclusions

33. Ce rapport réaffirme l'utilité de politiques spécifiques et intégrées pour le développement durable, l'aménagement, la gestion et la protection de l'environnement des régions de montagne. ces

²² <http://www.carpathianconvention.org>

²³ 2^e Réunion de la Conférence des Parties à la Convention-cadre relative à la protection et au développement durable des Carpates (17-19 juin 2008, Bucarest, Roumanie)

²⁴ L'appel à la création d'un Programme « Espace Carpates » a été l'un des principaux résultats des travaux de « Visions et stratégies dans la région des Carpates » (VASICA) dans le cadre du Projet des Carpates (ex-INTERREG IIIB CADSES)

²⁵ Pays concernés : l'Autriche, la République slovaque, la République tchèque, la Hongrie, la Slovénie, la Croatie, la Serbie, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro, la Roumanie, la Bulgarie, la République de Moldova et l'Ukraine.

²⁶ Stratégie de l'UE pour la région du Danube – La région des Carpates – une macro-région faisant partie intégrante de la région du Danube. Contributions soumises par le PNUE – Secrétariat provisoire de la Convention sur les Carpates au nom de la Convention sur les Carpates.

politiques devraient être orientées vers la création de régions de montagne durables où les citoyens, aujourd'hui comme à l'avenir, pourront vivre et travailler.

34. La capacité de gouvernance locale et régionale dépend des compétences des élus. Il est essentiel de mettre en place un programme continu pour renforcer les capacités institutionnelles des collectivités territoriales des régions de montagne, afin qu'elles aient les compétences concrètes nécessaires pour entreprendre des projets tels que des politiques environnementales et des accords de coopération transfrontalière.

35. La cohésion sociale dans les régions de montagne est de plus en plus menacée par le fort taux de chômage, le dépeuplement et l'évolution démographique, en particulier le vieillissement de la population. Face à ces problèmes, les autorités locales et régionales doivent garantir l'accès aux services essentiels et aux infrastructures, y compris dans les zones à faible densité de population. Le Congrès est convaincu que la prestation des services essentiels dans les régions rurales de montagne peut engendrer une croissance économique durable et la création d'emplois dans ces régions, qui souffrent traditionnellement d'une pénurie d'emplois et de possibilités de formation, et promouvoir la cohésion territoriale²⁷.

36. La mondialisation a eu pour conséquence d'engager les régions en tant qu'acteurs sur la scène internationale, alors que le rôle des Etats nations en tant que régulateurs de l'économie était contesté. Dans la plupart des cas, l'intégration mondiale des régions de montagne repose dans une large mesure sur leur capacité à exporter des matières premières et des ressources naturelles. Les perspectives des régions de montagne sont étroitement liées à leur potentiel d'action à l'échelle mondiale. Par conséquent, il est indispensable que les régions de montagne jouissent d'une autonomie locale et régionale effective si elles doivent participer pleinement à la gestion durable de leurs ressources naturelles et servir au mieux les intérêts de la population et l'économie locales.

37. Les nombreux défis environnementaux et socio-économiques auxquels sont confrontées les régions de montagne ne s'arrêtent pas aux frontières ; c'est pourquoi les réseaux de coopération interrégionale et transfrontière sont essentiels à une mise en oeuvre effective de politiques particulières à la montagne. Ces politiques, pour être efficaces, doivent être cohérentes et appliquées à l'ensemble d'un massif montagneux.

38. S'agissant du cas particulier des Carpates, l'avenir repose dans une large mesure sur les forces et capacités de ses régions. Une région forte et dynamique peut mettre en oeuvre des pratiques de bonne gouvernance qui stimuleront le développement économique sans pour autant sacrifier l'environnement, la cohésion sociale et territoriale. Les pays sur lesquels s'étendent les montagnes des Carpates sont en processus de développement économique et ce rapport décrit des approches et des politiques visant à encourager un développement le plus durable possible, non seulement afin de protéger l'environnement exceptionnel des Carpates, mais également pour préserver l'avenir des populations qui y vivent.

39. En conclusion, les régions de montagne sont une source essentielle de richesses naturelles et culturelles en Europe. Elles ne doivent pas être perçues comme un acquis définitif, mais au contraire valorisées et protégées. Pour autant, il ne s'agit pas d'en faire des musées : les montagnes sont le lieu de vie de personnes dont le droit d'y vivre et d'y travailler doit être défendu et étendu. Les collectivités territoriales des régions de montagne doivent faire preuve de dynamisme et d'innovation dans leurs approches afin de garantir le développement économique et social tout en limitant son impact sur l'environnement.

²⁷ Recommandation 235 (2008) et Résolution 252 (2008) Les services d'intérêt général en milieu rural, un élément clé des politiques de cohésion territoriale.