

Diversité des enjeux de développement au sein de la région alpine et construction d'un système d'indicateurs

Vincent BRIQUEL

Cemagref, Grenoble, UR Développement des Territoires Montagnards

La construction d'un système d'indicateurs territoriaux du développement durable pose d'abord la question du contenu à assigner à la notion de durabilité des territoires et de la façon de l'aborder. Cette question amène à s'interroger sur les enjeux auxquels les territoires sont confrontés, notamment au travers de leurs mutations et des tensions qui peuvent en résulter, et sur les indicateurs aptes à rendre compte de ces enjeux. Elle pose aussi la question de l'utilisation de ces indicateurs en appui à la décision, ou, de façon plus générale, de leur contribution au suivi et à l'évaluation des politiques de développement face à des enjeux de durabilité. De ce fait, un système d'indicateurs pourra être conçu dans une optique de 'territorialisation' des politiques de développement définies à l'échelle européenne, nationale, voire régionale, afin de leur donner une traduction opérationnelle au niveau de chaque territoires.

Ces questions posent des problèmes particuliers dès lors qu'il s'agit de territoires situés dans divers pays, où les enjeux de durabilité ne sont pas nécessairement perçus de la même façon et où les politiques de développement n'ont pas tout à fait les mêmes caractéristiques. Ces problèmes ont dû être abordés dès les premières phases du projet Diamant du programme Interreg IIIb Espace Alpin. Démarré en mars 2005, ce projet vise à établir un cadre conceptuel d'indicateurs du développement durable pour la région alpine, qui s'étend sur sept pays différents. Il s'est d'abord attaché à retracer la diversité des enjeux de durabilité et des conceptions des politiques de développement au sein de cette région.

La communication s'appuie notamment sur les premiers résultats de ce projet. Elle relate comment, malgré leur grande diversité, les enjeux de développement ont pu être analysés selon des bases communes dans les divers pays alpins. Ces premiers résultats serviront dans la suite du projet à définir des modes d'intégration des indicateurs de durabilité du développement établis dans les divers pays alpins au sein d'un système remplaçant les enjeux du développement des divers territoires alpins dans une perspective d'ensemble.

1. La diversité des enjeux alpins selon les perspectives adoptées

Espace emblématique au cœur de l'Europe, véhiculant un imaginaire fort associé à la montagne, à ses paysages ou à ses coutumes, les Alpes sont depuis longtemps un espace de coopération entre les divers pays alpins, autour d'une communauté d'enjeux partagés sur l'ensemble du massif. Ces enjeux généraux se retrouvent largement dans les politiques européennes ou nationales en faveur de la montagne, pour lesquelles, d'ailleurs, les Alpes ont pu servir de terrain d'expérimentation. Ainsi, les politiques en faveur de l'agriculture de montagne ont été à l'origine de la politique européenne de la montagne, puis celle-ci s'est étendue à la maîtrise des risques naturels et à la forêt, à la gestion agri-environnementale des espaces ou au tourisme (Bazin, 1999). Mais c'est bien le sentiment d'appartenance à un espace particulier, une zone de haute montagne unique en Europe, qui est à l'origine d'initiatives plus spécifiques, de type politique, affirmant la présence d'enjeux importants pour la durabilité du développement du massif Alpin.

1.1. Les enjeux alpins à l'échelle du massif : la Convention Alpine et le Système d'Observation des Alpes

La Convention Alpine, signée en 1991, met en avant les enjeux de préservation du patrimoine naturel et du cadre de vie des populations et énonce les principes dont doit s'inspirer la coopération transfrontalière entre les pays de l'arc alpin pour faire face à ces enjeux (Gerbaux et Zuanon, 1995 ; Convention Alpine, 2003). Ses protagonistes avaient été avant tout des organisations alpines,

notamment la Commission internationale pour la protection des Alpes (CIPRA) ; de ce fait, cette convention met clairement l'accent sur des enjeux-clé largement partagés à l'échelle du massif et pour lesquels une coopération transfrontalière semblait indispensable. Les débats entre Etats signataires sur les mesures à adopter dans les protocoles d'application de cette convention n'ont pas porté sur la pertinence de ces enjeux, mais sur les équilibres à trouver entre la préservation du patrimoine naturel et culturel et le développement économique et social du massif pour répondre à ces enjeux.

La Convention Alpine se présente ainsi comme un exemple abouti, et d'ailleurs unique pour le massif alpin, de déclinaison dans divers domaines d'enjeux clé jugés fondamentaux. Ses protocoles d'application actuellement adoptés concernent non seulement la protection de la nature et l'entretien des paysages, mais aussi des domaines tels que l'agriculture ou la forêt de montagne, le tourisme et les loisirs, les transports, l'énergie, la protection des sols, ou encore l'aménagement du territoire. D'autres protocoles, encore en préparation, vont concerner la qualité de l'air, le régime des eaux, les déchets, ainsi que les populations et cultures alpines.

Ces divers protocoles abordent des questions face auxquelles des consensus politiques ne sont pas toujours faciles à dégager, comme l'ont montré par exemple les débats sur les installations d'enneigement artificiel ou le développement d'infrastructures de transport transalpin. Néanmoins, fonder toute décision s'inscrivant dans le cadre des objectifs de la Convention, dans le cadre de la préparation des divers protocoles ou, de façon générale, assurer le suivi de la Convention nécessitent de disposer d'informations et de données sur l'état de l'environnement et sur la situation socio-économique de la région alpine. C'est pourquoi la Convention Alpine s'est dotée d'une structure, le Système d'Observation et d'Information des Alpes (SOIA), destinée à mutualiser les connaissances au niveau de l'arc alpin, en particulier pour caractériser les pressions que supporte le milieu alpin. Un groupe de travail du SOIA s'est notamment attaché à spécifier les objectifs de qualité environnementale de la Convention alpine et de ses protocoles, mais aussi à les situer par rapport aux législations, aux documents de planification et aux programmes des Etats signataires de la

Convention. Pour assurer le suivi de ces objectifs et évaluer dans quelle mesure ceux-ci étaient intégrés dans la conception des politiques environnementales nationales, ce groupe a proposé des listes d'indicateurs destinés spécialement à l'espace alpin, en intégrant dans une large mesure les indicateurs nationaux et internationaux préexistants.

1.2. Des enjeux alpins resitués dans la perspective du développement spatial européen

En s'attachant non seulement à des objectifs de qualité environnementale, mais aussi à des objectifs de développement économique et social pour l'arc alpin et pour les divers territoires de la région alpine, le projet Diamont vise à compléter la démarche suivie par le SOIA. Dès lors, il s'agit de mener une réflexion d'ensemble sur les enjeux de durabilité du massif et sur la façon de rendre compte de leur diversité à l'aide d'indicateurs. De ce fait, il a semblé nécessaire non seulement de s'attacher à d'autres enjeux que ceux sur lesquels la Convention alpine porte la priorité, mais aussi de situer dans quelle mesure ces enjeux peuvent être mis en relation avec des enjeux de développement perçus à l'échelle européenne, et comment ces enjeux peuvent se décliner à l'échelle territoriale.

Pour cette mise en relation avec des enjeux européens, le Schéma de développement de l'Espace Communautaire (SDEC, 1999), ainsi que les études qui ont accompagné sa préparation (SPESP, 1999) ou les approfondissements qui ont suivi sa publication (ESPON, 2004) ont permis de renouveler la vision du développement de l'Europe en situant les grands enjeux du développement spatial du territoire européen. C'est ainsi que dans un récent exercice de prospective mené en vue de préparer un nouveau programme Interreg sur l'arc alpin, un groupe de chercheurs (Bausch et al., 2005) s'est efforcé de resituer les grands enjeux de durabilité du développement des Alpes dans une perspective européenne, en s'appuyant sur le SDEC ainsi que sur des conclusions de recherches récentes menées sur les Alpes (REGALP, 2003).

L'exercice a consisté à identifier les principales dynamiques en œuvre sur le territoire européen et à évaluer leurs effets potentiels

pour le territoire alpin. Il a conduit à mettre en évidence un grand nombre d'enjeux et développement ; ceux-ci ont été hiérarchisés selon la façon dont les dynamiques dans lesquels ils s'inscrivent sont susceptibles de marquer fortement et durablement le massif alpin.

Ressortent ainsi comme enjeux essentiels, dans le domaine de l'environnement, la conservation de la biodiversité, le maintien de la diversité des paysages, la préservation des ressources naturelles et du patrimoine naturel, la réduction de la vulnérabilité aux risques naturels, ou encore la réduction des pollutions liées aux transports et de leurs effets sur les milieux. Ces enjeux se retrouvent en fait très largement dans les objectifs de la Convention Alpine. Pour l'économie, les enjeux essentiels concernent non seulement des enjeux auxquels s'étaient déjà attachés des protocoles de la Convention Alpine, comme la maîtrise du trafic de transit transalpin et le développement du rail, la réduction de la consommation d'énergie ou le maintien d'un secteur touristique diversifié et concurrentiel, mais aussi d'autres enjeux beaucoup moins spécifiques aux Alpes, tels que l'accès aux communications et à la connaissance ou le développement de centres d'innovation technologique dans les villes ou agglomérations. On n'omettra pas l'enjeu très général de réduction des écarts de développement au sein de l'Union Européenne. Dans le domaine social, les deux enjeux de dimension européenne jugés primordiaux pour les Alpes concernent la maîtrise des effets du vieillissement de la population et l'équité d'accès à l'enseignement supérieur. A contrario, d'autres enjeux européens d'ensemble ont jugés moins essentiels pour le développement futur des Alpes. Certains avaient été signalés dans la Convention Alpine, comme l'extension des espaces protégés ou la gestion des déchets, ou encore la préservation de la qualité des eaux. D'autres n'y figuraient pas, comme par exemple le maintien d'un soutien aux PME, le développement des loisirs culturels en milieu urbain, la maîtrise des dépenses de protection sociale ou les effets de l'élargissement de l'Europe sur les cultures locales.

Ainsi, il est clair que certains enjeux européens ont une grande importance pour les Alpes, mais il n'en subsiste pas moins des différences de perception des enjeux, selon qu'on les situe à l'échelle du massif alpin ou qu'on les replace dans une perspective pan-

européenne. Elles peuvent signifier que certains enjeux alpin perdent de leur importance du fait que des réponses leur sont d'ores et déjà en partie apportées sur le massif, comme en témoigne la création d'un réseau pan-alpin d'espaces protégés, ou font moins appel à des actions d'ensemble au niveau de l'Europe, comme la conservation ou l'adaptation des cultures locales dans un contexte de 'globalisation'. Elles peuvent aussi signifier que certains enjeux sont spécifiques à certains territoires des Alpes, et sont à maîtriser localement ; néanmoins, ceux-ci pourront être vus comme déterminants au niveau alpin.

1.3. Des enjeux territorialisés

De ce fait, hiérarchiser des enjeux en fonction de leur relation plus ou moins étroite avec des enjeux-clé, comme ceux auxquels s'attache la Convention Alpine, ou de leur relation avec des enjeux pan-européens, peut amener à laisser de côté certains enjeux à essentiellement caractère local, mais auxquels les acteurs des territoires seront particulièrement attachés. Les exemples tirés de la Convention Alpine ou du récent exercice de prospective alpine posent donc la question de la signification des enjeux alpins et de leur perception à l'échelle de chacun des territoires du massif. Un système ayant pour ambition de prendre en compte une plus grande variété d'enjeux, dès lors qu'il s'agit d'enjeux jugés pertinents pour les territoires concernés, devra dépasser l'analyse des enjeux essentiels pour le massif alpin pris dans son ensemble identifiés a priori. Il pose de ce fait la question des échelles d'appréhension des enjeux, de celle de l'ensemble du massif à celle de chacun de ses territoires, et, à cette dernière échelle, de la diversité des spécification des enjeux les concernant.

C'est à des questions de ce type qu'en France, la Datar a été confrontée, dans le cadre de sa mission d'orientation et de coordination des politiques publiques d'aménagement et de développement des territoires. En vue de situer des enjeux s'exprimant à l'échelle territoriale, cet organisme s'était particulièrement attaché à développer, avec l'appui de l'INSEE notamment, des typologies reflétant des différences de positionnement des territoires vis à vis d'enjeux de développement essentiels. L'exemple le plus récent est

celui des bassins de vie des bourgs et petites villes, définissant un maillage géographique approprié pour situer la disparité de conditions de vie en milieu rural. Plus généralement, en vue de constituer les conditions de diagnostics partagés sur l'état des territoires français, la Datar avait créé en septembre 2004 un Observatoire des territoires, amené à rassembler des informations sur les dynamiques territoriales et leurs effets dans les divers domaines ayant trait à l'aménagement et au développement des territoires. Une des tâches remplies par cet observatoire a été d'identifier des questionnements types en rapport avec les dynamiques marquant les territoires français ou en rapport avec la cohésion territoriale.

Ces principaux questionnements, dont la liste est présentée dans le tableau 1 ci-après, peuvent être vus comme un catalogue thématique pouvant servir de point de départ à une identification plus précise des enjeux auxquels peuvent être confrontés divers territoires. Sans qu'elles ne spécifient concrètement ces enjeux, des listes de ce type invitent en effet à analyser plus en détail les dynamiques qui en sont à l'origine de ces questionnements et à identifier leurs effets pressentis sur chaque territoire. Mais l'analyse fait appel à d'autres éléments, qui permettront d'apprécier dans quelle mesure ces questionnements interpellent réellement le territoire et fondent donc des enjeux auxquels il devra faire face. Un système d'indicateurs s'appuyant sur des questionnements types pertinents à l'échelle des territoires pourra permettre de comparer des situations d'un territoire à l'autre, et pourra de ce fait servir à situer dans quelle mesure divers territoires peuvent être confrontés aux mêmes enjeux, mais il ne sera pas nécessairement adapté pour rendre compte des réalités territoriales vécues par des acteurs locaux et fondant, de leur point de vue, ses propres enjeux.

**Tableau 1 – Enjeux et questionnements territoriaux types identifiés
par l’Observatoire des Territoires de la Datar**

Domaines d’enjeux		Questionnements type
Enjeux liés aux dynamiques en œuvre dans les territoires	Développement économique	Création d’entreprises
		Innovation
		Potentiel de production et productivité
		Niveau et distribution des revenus
	Développement humain	Accès à l’emploi
		Vitalité démographique
		Qualification professionnelle
	Environnement et cadre de vie	Patrimoine naturel et culturel
		Equipements collectifs
		Accès au logement
	Ouverture du territoire	Accessibilité
		Attractivité
		Facilités de communication
		Echanges extérieurs
	Risques pour la société	Mobilité de la population
Risques comportementaux		
Risques naturels		
		Risques technologiques
Enjeux de cohésion territoriale	Accès aux services d’intérêt général	
	Capacités d’organisation territoriale	
	Citoyenneté	
	Disparités sociales	

2. Diamont, une démarche basée sur la perception des enjeux alpins

L'analyse des enjeux de durabilité des territoires alpins à laquelle s'est livré le projet Diamont avait pour objectif de dresser un inventaire des principaux enjeux alpins, tout en tenant compte de leur différences de portée selon les territoires. Face à cet objectif, les propos précédents ont insisté sur la variété des enjeux alpins selon la perspective sous laquelle ils sont analysés, et sur la diversité de leur mode d'expression ou d'appréhension d'un territoire à l'autre. Ces questions sont à prendre en compte dans toute démarche consistant à détailler et au besoin à hiérarchiser selon les territoires des enjeux réputés communs à l'ensemble des Alpes, ou visant à resituer dans un cadre d'ensemble des enjeux de nature avant tout locale.

2.1. La méthode adoptée

C'est notamment pour faire face à des difficultés de ce type que la démarche suivie dans Diamont s'est appuyée avant tout sur les perceptions qu'avaient des experts individuels des enjeux de durabilité du développement de la région alpine. Les travaux ont consisté à réaliser une expertise d'ensemble de ces enjeux, en s'appuyant sur les opinions formulées par un réseau d'experts des divers pays alpins, constitué de scientifiques, de décideurs et de responsables professionnels ou associatifs réputés bien au fait des questions de durabilité de développement sur la région alpine. La méthode a consisté à recueillir leurs points de vue sur la nature, la signification et la portée temporelle ou territoriale de divers enjeux de développement, qui étaient énoncés au départ en termes très généraux, puis ont été formulés par la suite de façon de plus en plus précise. La démarche procède ainsi de confrontations d'opinions d'experts sur la nature des enjeux et l'importance qui peut leur être accordée, le réseau des experts représentant une variété de compétences disciplinaires, de niveaux d'implication vis à vis de ces enjeux, et donc de façons de voir les questions de durabilité.

En pratique, ces recueils d'opinions ont été effectués au cours de trois phases successives d'une enquête Delphi. Ces enquêtes sont conçues pour faciliter la formation de jugements collectifs, en mettant

en évidence des convergences ou divergences d'opinion au sein de groupes d'experts interrogés de façon indépendante, et en permettant de dégager les possibilités d'éventuels consensus. Dans ce type d'enquête, les appréciations formulées par les experts sur les enjeux et les questions qui leur sont liées sont bien sûr subjectives, mais il leur était demandé de les argumenter et de les commenter, en distinguant notamment les enjeux ou les questions qui leur semblaient actuellement les plus importants ou encore en phase d'émergence, ou celles qui leur semblaient plus concerner leur pays ou certains territoires que l'ensemble des Alpes. Si la première phase de l'enquête s'appuyait au départ sur des analyses de documents situant les objectifs et les questionnements usuels des politiques d'aménagement et de développement concernant les territoires alpins, les phases suivantes ont intégré les avis recueillis auprès des experts et les informations complémentaires qu'ils ont apporté qui ont permis d'approfondir le questionnement.

La première phase de l'enquête, réalisée au printemps 2005, a consisté à dresser un premier inventaire général des enjeux réputés essentiels pour les territoires alpins aux yeux des experts interrogés. Sur la base des résultats de cet inventaire, la seconde phase de l'enquête, réalisée à l'automne 2005, visait à analyser la signification d'un certain nombre d'enjeux ; elle a consisté à soumettre aux experts diverses propositions d'analyse de ces enjeux, qui explicitaient des questions ou des problèmes particuliers en rapport avec ces enjeux, notamment pour certains types de territoires. La troisième phase, prévue pour le début de l'année 2006, aura pour objectif de fournir des résultats plus opérationnels, en mettant en évidence des phénomènes significatifs en rapport étroit avec les enjeux essentiels, ces phénomènes devant déboucher sur la mobilisation d'indicateurs les illustrant.

2.2. L'apparente diversité des enjeux des territoires alpins

La première phase de l'enquête a mis en évidence, comme l'on pouvait s'y attendre, la diversité des appréciations des enjeux alpins. Les avis des experts se rejoignent pour identifier des enjeux-clé signalés dans de nombreux documents tels que l'abandon des usages agricoles de l'espace ou l'atténuation des spécificités culturelles et des

références aux Alpes, mais les avis ne sont pas unanimes sur le type de questions qu'ils soulèvent, les problèmes qui en découlent, leurs causes et leurs effets. Cette diversité d'opinions peut aussi bien refléter des différences d'évaluation des enjeux correspondants que la variété des situations des régions alpines face à ces enjeux.

Ainsi, les enjeux identifiés dans le domaine de la population et de la société concernent aussi bien le vieillissement de la population, la concentration de la population sur des zones privilégiées, l'émigration des habitants des zones périphériques, l'arrivée de retraités ou de personnes attirées par le cadre de vie dans les Alpes, mais aussi les difficultés d'intégration de ces nouveaux arrivants. Mais ces processus ne sont pas les mêmes d'une zone à l'autre ou selon les époques ; ils résultent d'une multiplicité de facteurs économiques et sociaux. C'est dans ce contexte que sont évoquées la croissance urbaine et l'extension des villes, ou encore l'émigration des jeunes et des diplômés vers les villes alpines ou vers des métropoles péri-alpines.

De même, les experts imputent le déclin de l'agriculture en premier lieu au manque de compétitivité de l'agriculture de montagne par rapport aux zones de plaine, dû aux conditions naturelles, ce déclin s'inscrivant dans un contexte de saturation des marchés, de baisse des prix et d'accroissement de la concurrence entre produits agricoles, notamment sur les marchés éloignés des zones de production. De plus, de leur point de vue, les agriculteurs ne sont pas correctement rémunérés pour les services qu'ils rendent aux territoires. Ces facteurs se traduisent par une diminution des usages agricoles de l'espace, dès lors que ces usages ne sont plus concurrentiels, comme en montagne, ou que d'autres usages viennent les concurrencer, comme dans les zones de vallées.

Autre enjeu important, le tourisme doit faire face à la concurrence accrue d'autres destinations et doit s'adapter aux évolutions actuelles de la demande. La qualité des prestations touristiques et le développement du tourisme de nature sont des enjeux forts pour maintenir l'attractivité touristique et la compétitivité du massif. Mais certains experts évoquent avant tout les déséquilibres auxquels a conduit le développement du tourisme, comme la

concentration spatiale et temporelle des flux touristiques, la hausse des prix des services et des prestations, les oppositions croissantes entre tourisme de masse et recherche d'un environnement de grande qualité, ou encore les difficultés des opérateurs locaux face à la concurrence de groupes extérieurs.

2.3. Les différenciations essentielles selon les territoires

Ces quelques exemples mettent en évidence la variété des situations des territoires alpins face à des enjeux dont l'importance a été soulignée par la plupart des experts, ainsi que des liaisons entre de nombreux enjeux. En approfondissant certains d'entre eux, la seconde phase de l'enquête a permis de dégager diverses problématiques jouant un rôle déterminant dans la position des territoires alpins face aux principaux enjeux du massif. Les avis des experts ont amené à distinguer des problématiques concernant avant tout certains types de territoires et des problématiques de portée plus générale, qui peuvent concerner l'ensemble des territoires alpins, même si elles ont une logique spatiale. Certains enjeux apparaissent de ce fait comme constituant divers aspects soit d'un enjeu beaucoup plus large, qualifiant avant tout certains types de territoires, soit d'un enjeu d'ensemble qualifiant plus le massif que ses divers territoires.

Ainsi, les enjeux relatifs à l'agriculture peuvent être situés par rapport à une différenciation accrue entre une agriculture compétitive, intégrée aux grandes filières de l'agroalimentaire, qui est plutôt pratiquée dans les zones de plaine, et une agriculture se positionnant sur certaines niches, telles que les produits bio ou labellisés montagne. Dans un cas, les enjeux ont principalement trait à la concurrence entre usages de l'espace, et se rattachent à une problématique générale de développement de territoires urbains. Dans l'autre cas, les enjeux renvoient entre autres à une problématique de marginalisation des zones rurales périphériques, celles où le tourisme n'est pas l'activité dominante.

Mais d'autres liaisons entre enjeux n'ont pas semblées réellement fondées. Ainsi, les experts enquêtés ont estimé qu'il ne faut pas s'attendre à de réelles synergies entre tourisme de masse et agriculture de montagne pour maintenir l'attractivité touristique des zones des grandes stations, ou que les aménités paysagères aux portes

des villes alpines ou en d'autres lieux puissent être un facteur déterminant de localisation de nouvelles activités économiques. De même, certains experts mettent beaucoup plus en relation le développement du patrimoine culturel avec le rétablissement de liens sociaux ou avec l'intégration de nouvelles références culturelles portées par de nouveaux habitants qu'avec la conservation des savoirs faire et de coutumes locaux, ces nouvelles références se rapportant de façon générale à la nature ou à la montagne et non à des territoires déterminés.

Enfin, les résultats mettent en évidence certaines divergences importantes entre experts, ou certaines contradictions auxquelles doit faire face la prise en compte de divers enjeux. Pour les premières, on citera par exemple les effets d'un développement économique s'appuyant sur le dynamisme des métropoles alpines, vu par certains experts comme un frein à un développement endogène du massif, et par d'autres comme un atout du fait de plus fortes retombées locales. Pour les secondes, on citera l'intérêt que peuvent présenter, pour développer de nouvelles formes de tourisme, les espaces revenant à leur état semi-naturel, mais aussi les risques auxquels seraient soumis les milieux correspondants durant cette phase de transition.

2.4. Les enjeux intégrateurs

Ces résultats sont destinés à établir un schéma d'analyse d'ensemble des enjeux alpins, permettant de situer comment, malgré la diversité de ces enjeux et la variété des situations des territoires alpins face à ceux-ci, ils peuvent se regrouper au sein d'enjeux intégrateurs. Les résultats attendus de la dernière phase de l'enquête Delphi permettront d'affiner la première esquisse de ce schéma d'ensemble, qui est présentée sur le tableau 2 ci-après.

Tableau 2 (début) – Spécification des enjeux analysés par rapport à des enjeux plus généraux

Domaines des enjeux analysés	Enjeux intégrateurs				
	Changement climatique	Marginalisation des zones périphériques	Gestion des forêts de montagne	Tourisme et zones touristiques	Trafic transalpin
Population		Dévitilisation			
Agriculture et forêts	Revalorisation de la fonction de protection des forêts	Déclin de l'agriculture	Faible valeur économique des forêts	Développement et professionnalisation de l'agrotourisme	
Tourisme	Concentration sur certains sites	Développement de l'agrotourisme		Diversification de l'offre touristique Participation des opérateurs et acteurs locaux	
Transports		Accessibilité des zones reculées			Alternatives au transport routier
Nouvelles activités économiques		Développement de produits de niche	Développement des usages des ressources en bois		
Expansion urbaine	Vulnérabilité aux risques naturels				Liaison avec les métropoles péri-alpines
Nature et identité locale	Changements dans les espèces	Maintien des équilibres sylvo-pastoraux			
Qualité de vie		Accessibilité des services		Conditions d'emploi des saisonniers	
Paysages		Dégradation des paysages ruraux	Extension du couvert forestier	Equipements touristiques Maintien d'espaces semi-naturels	

Tableau 2 (fin) – Spécification des enjeux analysés par rapport à des enjeux plus généraux

Domaines des enjeux analysés	Enjeux intégrateurs				
	Innovation et compétitivité	Valorisation du potentiel énergétique	Mobilité et trafic intra-alpin	Urbanisation	Préservation du patrimoine naturel et culturel
Population			Déplacements domicile-travail	Immigration intra et extra alpine	
Agriculture et forêts		Développement des usages de la biomasse			
Tourisme	Nouvelles formules de découverte de la nature et des paysages alpins				
Transports	Accessibilité économique du massif		Attitudes face à la mobilité en voiture privée		
Nouvelles activités économiques	Développement de nouvelles technologies d'information et de communication	Valorisation des ressources locales			
Expansion urbaine	Pôles d'innovation et centres de recherche		Développement des transports urbains Revitalisation des centres périphériques	Maîtrise des pressions urbaines Réurbanisation	
Nature et identité locale					Protection des espèces et des biotopes Intégration de nouvelles références culturelles
Qualité de vie			Réhabilitation des centres villes	Attractivité des villes et agglomérations	Création de liens sociaux
Paysages				Maintien d'une mixité des occupations du sol	

Dans ce schéma, les 'domaines d'enjeux' identifiés sont avant tout des domaines thématiques recoupant plusieurs dimensions essentielles du développement durable – l'économie, la société et l'environnement -. Les 'enjeux intégrateurs' sont spécifiés au sein des divers 'domaines d'enjeux' qu'ils concernent. Certains d'entre eux correspondent à des problématiques à dimension avant tout territoriale, à savoir celles propres aux zones rurales périphériques, celles propres aux zones de tourisme de masse (ou intensif) ou celles propres aux territoires urbains ou périurbains. A côté de ceux-ci, d'autres enjeux intégrateurs ont un caractère beaucoup plus transversal que spécifique à certains types de territoires. Il est apparu ainsi que l'innovation et la compétitivité économique posent avant tout des questions d'accessibilité des lieux de production, de pénétration sur des nouveaux marchés et de dissémination de technologies modernes qui, même si elles n'ont pas la même importance pour le développement économique des zones rurales ou des agglomérations, ne sont pas de nature réellement différentes d'un territoire à l'autre. De même, les pressions liées au trafic transalpin concernent tous les territoires situés sur les grands corridors routiers.

Ce schéma d'analyse des enjeux servira à structurer le système d'indicateurs à mettre en place sur la région alpine, qui aura vocation à devenir un outil d'analyse des enjeux des territoires du massif et se construira progressivement. Il est en effet prévu d'illustrer ces enjeux par des phénomènes particulièrement significatifs, en prenant appui sur les systèmes d'indicateurs développés dans les divers pays alpins. Il sera peut être nécessaire d'analyser certains enjeux dans un plus grand détail géographique que le territoire pris dans son ensemble, ce qui pourra amener à détailler les indicateurs retenus par commune, ou, dans le cas français, en prenant en compte les périmètres des intercommunalités. Mais au départ, ce système peut être vu avant tout comme un outil de diagnostic stratégique des territoires alpins, sans faire référence à des actions ou programmes précis. Une des questions est qu'il puisse devenir un outil d'appui au suivi, voire à l'évaluation, des politiques régionales définies dans les divers pays alpins qui ont de plus en plus besoin d'outils de ce type.

3. Les enjeux territoriaux et leurs relations avec les politiques régionales dans l'arc alpin

Même si les enjeux alpins peuvent être mis en relation au sein d'un schéma d'ensemble, il n'en reste pas moins que les opinions émises par les experts traduisent des différences de sensibilité au sein de la région alpine à des enjeux de durabilité. Elles peuvent traduire des différences de conception du développement durable ou des différences de cultures et de modes de vie, qui vont imprimer les représentations attachées aux Alpes et à ses territoires.

On peut estimer qu'elles se retrouvent en partie dans les politiques régionales menées dans les Alpes. Un outil d'appui à ces politiques devra situer les enjeux alpins par rapport aux priorités de ces politiques, qui pourront être différentes d'un pays à l'autre. Dans certains cas, les enjeux mis en évidence interpellent directement les politiques de développement ou d'aménagement des territoires menées dans les régions alpines ; hiérarchiser ces enjeux reviendra à situer les priorités de ces politiques. On peut même supposer que ces politiques ont été à l'origine de démarches de construction d'indicateurs de suivi ou d'évaluation. Le système d'indicateurs pourra s'appuyer sur ces expériences. Dans d'autres cas, les enjeux repérés ne trouvent pas directement des formes d'expression dans ces politiques. Le système d'information pourra aider à définir des orientations pour ces politiques pour qu'elles soient à même de prendre en compte ces enjeux, en imaginant des indicateurs à mobiliser ou à construire.

Là encore, le projet Diamant aura à aborder les questions que pose l'utilisation de système d'indicateurs en appui aux politiques régionales menées dans l'arc alpin. Il est intéressant, à la fin de cette communication, de situer quelques caractéristiques imprimant une certaine diversité à ces politiques au sein de la région alpine et qui seront à prendre en compte pour associer des indicateurs à la fois à des enjeux alpins et aux politiques de développement et d'aménagement menées dans les régions alpines.

Les principaux facteurs intervenant dans la formulation des politiques régionales des pays de l'Arc Alpin se réfèrent au développement économique des zones avec lesquelles les Alpes sont

en contact, aux capacités d'innovation et à la compétitivité des entreprises implantées dans la région alpine, au renforcement du potentiel économique ou à la coopération avec des partenaires extérieurs. Mais la montée en puissance de l'environnement, comme fondant un système de valeur pour la société, et le dynamisme de porteurs de projets locaux sont de plus en plus pris en compte dans la formulation de ces politiques. En revanche, les questions d'identité locale, d'équité sociale ou d'accès à des services publics, semblent occuper une place moins importante dans ces politiques régionales, avec toutefois des différences selon les pays.

En termes de contenu, les politiques régionales sont largement marquées par l'importance croissante des politiques régionales européennes, dont les principaux instruments sont les fonds de cohésion et les fonds structurels. Elles ont fréquemment pour objectif de relayer des objectifs affichés au niveau européen de réduction de disparités de développement et de conditions de vie. Mais bien qu'elles intègrent de plus en plus des objectifs de durabilité, elles diffèrent très largement dans leur contenu d'un pays à l'autre. Selon les cas, l'accent peut être mis sur la promotion d'activités économiques pour lesquelles les régions sont bien positionnées, ou sur le rôle que peuvent jouer les villes de ces régions dans le développement régional. Mais elles perdent quelque peu de vue les questions spécifiques aux zones de montagne, que l'analyse des enjeux alpins faite dans le cadre de Diamont amène à ne pas négliger.

Pour ce qui concerne les modalités d'application de ces politiques, celles-ci passent avant tout par certains échelons d'administration, qui sont les Länder en Allemagne et en Autriche, les régions en France, les provinces en Italie, les cantons en Suisse, la Slovénie constituant un cas à part avec un mélange de compétences conservées par l'Etat ou confiées aux communes. La tendance la plus générale reste néanmoins au développement de l'implication des décideurs locaux dans la formulation des politiques régionales. Les outils sur lesquels s'appuient ces politiques diffèrent largement selon les pays, certains d'entre eux ayant conféré des compétences législatives à certains échelons d'administration, mais les politiques régionales s'appuient en général sur des documents d'aménagement et de développement analogues à ceux qu'on trouve en France

(SRADT). En revanche, la contractualisation et la constitution d'entités territoriales prenant en charge certaines actions, telles que les pays, semble être une spécificité française.

En conclusion, il apparaît que certains enjeux mis en évidence dans Diamont, comme ceux qui ont trait à l'innovation ou à la compétitivité économique, ou à la préservation de la qualité de l'environnement figurent en bonne position dans les politiques régionales. En revanche, la question des cultures et des identités locales est beaucoup moins abordée dans ces politiques. Celle des pressions liées aux transports est en fait peu évoquée, mais ces questions mettent en jeu d'autres politiques que les politiques dites régionales. Sur un autre plan, la relation croissante avec des politiques européennes peut signifier une diffusion progressive des outils développés pour l'évaluation de programmes européens, avec des retombées possibles en termes d'indicateurs conçus à cet effet. D'un autre côté, l'implication croissante de divers échelons d'administration dans l'application et dans le suivi de ces politiques ne va pas nécessairement dans le sens d'un développement de systèmes d'indicateurs établis selon les mêmes bases au sein d'un pays ou d'une région. Néanmoins, au-delà de l'enjeu que représente, pour le système d'indicateurs à construire, l'appui à l'orientation, à la formulation ou au suivi des politiques régionales, un autre enjeu important est de lui permettre de dégager une vision prospective des Alpes, en repérant des phénomènes émergents ou des évolutions atypiques, et au besoin en les soumettant à l'appréciation d'experts compétents, de façon à aller au-delà des représentations des enjeux alpins véhiculées actuellement par les politiques.

Références bibliographiques :

- Aufderreggen M., Boesch M., Sigrist D., *Analysing the Influence of Cultural Differences on Regional Development in the Alps*, rapport de recherche Diamont, version provisoire, octobre 2005
- Bätzing W., Messerli P., Perlik M., *Regionale Entwicklungstypen, Analyse und Gliederung des schweizerischen Bergsgebiet*, Bern, 1995

- Bausch T., Dax T., Janin Rivolin U., Parvex F., Praper S., Vaniers M., *Prospective study on sustainable territorial development in the Alpine Space: towards long term transnational cooperation*, rapport provisoire, secrétariat du programme Alpine Space, Rosenheim, août 2005
- Bazin G. (coord), *La politique de la montagne, rapport d'évaluation*, La Documentation Française, 1999
- Convention Alpine, *Convention Alpine – ouvrage de référence*, Signaux Alpains n°1, Secrétariat Permanent de la Convention Alpine, 2003
- Favry E., Pfefferkorn W., *Les Alpes en 2020 : les paysages entre pression urbaine et progression des espaces en déprise*, Revue de Géographie Alpine, tome 93, Juin 2005, pp 33-46
- Gerbaux F., Zuanon J.-P., *La voie étroite de la Convention Alpine*, Revue de Géographie Alpine, n°2, tome LXXXIII, 1995, pp 101-112
- Institut Français de l'Environnement, *Les indicateurs tourisme environnement territoires*, IFEN, 2000
- Linstone, H.A., Turoff, M., *The Delphi Method: Techniques and Applications*, London: Addison Wesley, 1975
- Nordic Centre for Spatial Development, *Mountain Areas in Europe, Analysis of mountain areas in EU member states, acceding and other European countries*, final report, Nordregio, Janvier 2001

Sites web :

- Convention Alpine : <http://www.convenzionedellealpi.org>
- Politique régionale européenne :
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_fr.htm
- Projet Diamont : <http://diamont.uibk.ac.at>
- Projet Regalp: http://www.regalp.at/en/home_html
- Réseau ESPON : <http://www.espon.lu/>
- Réseau SPESP (Study Programme on European Spatial Planning) :
<http://www.mcrit.com/SPESP/index.htm>