

Projet Euromountains. net – Thème 1 *INTERREG III C*

Développement territorial durable et
amélioration des services dans les régions de
montagne

*Etude et assistance technique à la région Rhône-
Alpes relatives à la réalisation d'un programme
INTERREG III C de coopération entre Régions
européennes de montagne*

*Services publics et développement durable en zone
de montagne de Rhône-Alpes*



PROJET CO-FINANCE PAR L'UNION EUROPEENNE

Services publics et développement durable en zone de montagne de Rhône-Alpes

Eudes de cas dans le Pays Roannais (Loire) et le Pays d'Albertville (Savoie)

L'étude a été réalisée dans le cadre du projet EUROMOUNTAIN sur «la mise en réseau des régions de montagne européennes pour la promotion d'un développement territorial durable ». Ce projet est conduit par la province de Turin (assistée techniquement par l'association Euromontana), et est financé dans le cadre du programme Interreg IIIC zone Sud.

Ce projet se fonde sur le fait que les régions de montagne européennes doivent faire face à des handicaps économiques, liés à leurs situations géographiques et environnementales particulières. Elles ont également des problématiques spécifiques d'aménagement du territoire, mais ont su cependant trouver des solutions diverses pour adapter leur développement territorial à leur environnement. A partir de l'expérience des partenaires, le projet EUROMOUNTAIN vise à identifier des modèles de compensation de handicaps économiques et d'aménagement du territoire en zones de montagne, ainsi que les facteurs de succès transférables liés à la collaboration entre les différents secteurs (notamment entre public et privé). L'identification et la diffusion de ces modèles devrait enrichir la gamme "d'outils" à disposition des collectivités territoriales pour contribuer au développement durable en montagne et/ou limiter l'exode.

Trois thèmes sont approfondis dans cet objectif :

- 1) l'amélioration des services en montagne (services publics ou privés) ;
- 2) le développement et la promotion des ressources et produits de qualité de montagne ;
- 3) la défense et la gestion de l'espace rural fragile, des paysages et des ressources naturelles en zone de montagne.

La question générale qui était posée au départ pour le thème 1 était la suivante :

« Comment mieux satisfaire le besoin de services aux personnes et aux entreprises en zone de montagne (services socio-sanitaires, transports, gestion des déchets, services postaux, réseau télématique, transports) ? »

Le champ de l'étude

L'étude s'est centrée sur trois types de services :

1. les services de communication (transports, télécommunication, etc.) ;
2. les services dans le domaine de la santé et du social ;
3. les services concernant la culture et les loisirs.

Les indicateurs retenus pour l'analyse des services ont été les suivants :

- 1) *Proximité-accessibilité* : facilité avec laquelle ces services sont disponibles ;
- 2) *Territorialité* : en référence au mode de gestion des services publics, au degré de maîtrise et d'organisation exercé par l'échelon local ;
- 3) *Niveau d'intégration* : se réfère à l'intégration du territoire montagnard par rapport à son contexte non montagnard et à l'intégration des différents types de services publics entre eux (notions de polyvalence, de réseaux...) ;
- 4) *Coût-efficacité* : associé avec les notions classiques de « surcoûts » montagnards,
- 5) *Continuité, durabilité* la continuité du service à l'échelle de l'année (continuité du service durant l'année, suivant les différentes saisons), et à plus long terme la durabilité du service ;
- 6) *Innovation* : l'étude doit être l'occasion de repérer des expériences « innovantes » ou « originales », l'innovation pouvant résulter de différentes origines : technique (utilisation de nouvelles techniques, de matériel nouveau...), économique (mode de financement, de rémunération...) ou sociale (mode d'organisation des acteurs locaux pour mettre en place, gérer, évaluer les effets de telle ou telle expérience...).

En concertation avec les chargés de mission territoriaux de la Région, deux zones d'étude ont été retenues : **le Pays Roannais** (département de la Loire) et **le Pays d'Albertville** (département de la Savoie). Le choix s'est porté sur deux zones contrastées tant sur le plan géographique que socio-économique, dans l'objectif d'identifier l'impact du contexte local sur le développement des services. Le Pays Roannais, classé presque entièrement en zone d'objectif 2, représente une situation de déclin démographique avec une forte restructuration de son économie basée sur l'industrie textile et mécanique. Le Pays d'Albertville est quant à lui caractérisé par une dynamique démographique positive avec une activité touristique importante en hiver.

Les 2 zones correspondent à des périmètres de Pays et sont concernées par la zone de montagne : quasi exclusivement dans le cas du pays d'Albertville, en partie dans le cas du Roannais. Même si elles sont contrastées, les régions étudiées sont plutôt des zones de « moyenne » montagne. C'est une montagne que l'on peut qualifier de peuplée et relativement proche d'un centre urbain, qui est en quelque sorte la « capitale » du « pays » dont font partie les zones de montagne.

Les deux territoires étudiés ont bénéficié d'un CGD (depuis 1997 dans le Roannais et 2000 dans le territoire d'Albertville) et sont signataires d'un CDPRA pour la période 2005-2010 ; par ailleurs, le Pays d'Albertville combine cette procédure avec un CTS, contrat de politique territoriale.

1) Synthèse par type de service étudié

1.1 Transports publics

Les deux zones d'étude bénéficient globalement d'un bon réseau routier et ferroviaire qui limite l'enclavement des parties « montagne » par rapport aux principaux centres urbains.

Concernant les services de transport, le Pays Roannais apparaît en situation plus défavorable que celui d'Albertville avec un déficit de liaisons de proximité localisé dans la partie « montagne » et plus largement « rurale » de l'ouest du territoire, en déclin démographique. Cette situation est d'autant plus problématique pour les publics précarisés qu'il n'existe pas de services de transport à la demande.

Une situation plus favorable dans le Pays d'Albertville ne doit toutefois pas masquer l'isolement des publics précarisés dans les hameaux du Beaufortain non desservis par les lignes régulières ou le service de transport à la demande. Par ailleurs, le Pays d'Albertville est confronté à la saisonnalité de certaines liaisons qui se révèlent inadaptées aux besoins de la population locale (cf. liaison entre Albertville et Chambéry).

Les initiatives destinées à améliorer les services de transport sont plus anciennes sur le Pays d'Albertville (1997) que sur le Pays Roannais (2003) et ont un impact relativement plus large sur le territoire :

- Sur le Roannais, seul le territoire du Pays d'Urfé s'est réellement saisi de la question des transports avec la constitution d'un groupe de travail sur la mobilité dans le cadre du CDST et plusieurs réalisations concrètes : mise en oeuvre pionnière d'un logiciel de co-voiturage, lobbying auprès du Département pour l'ouverture de lignes de proximité, etc.
- Création d'un service de transport à la demande sur le Pays d'Albertville pour les personnes à mobilité réduite (70 % des communes du territoire desservies). A l'avenir, les Pays étudiés semblent vouloir s'investir plus fortement sur la question des transports avec plusieurs actions inscrites dans les documents de programmation pour la période 2005-2010 : dans le Pays Roannais : développement du service de co-voiturage pour le public en insertion professionnelle à l'ensemble du territoire ; dans le Pays d'Albertville : étude en-cours pour étendre le service de transport à la demande à l'ensemble des zones enclavées du territoire.

1.2 Aménagement numérique et TIC

Sur les 2 territoires, le déficit en termes d'accès au haut débit devrait être rattrapé dans un délai relativement bref, avec des technologies classiques dans le Roannais, en faisant appel aux fibres optiques dans le cas du Beaufortain, dans le cadre de la politique départementale.

Concernant le développement de l'usage d'internet, le Pays d'Albertville a plus fortement investi avec le financement du matériel informatique pour l'ouverture d'accès publics dans chaque commune. Cependant, en dehors des points labellisés « EPN » qui sont une minorité, ces services manquent bien souvent de moyens humains pour assurer l'animation du lieu et la formation du public. Les collectivités investissent peu sur ces moyens humains compte tenu du faible potentiel de fréquentation et de l'absence de couverture en Haut-

Débit. De fait ces services restent quasiment inutilisés dans certains territoires et leur pérennité semble remise en cause (Beaufortain).

Sur le Pays Roannais, grâce au déploiement du Haut-Débit, cette situation est en cours d'évolution et deux projets de création d'EPN pour 2005 sont portés par des Communautés de communes de montagne et sont soutenus dans le cadre du CDPRA.

1.2.1 Services socio-sanitaires et de loisirs en direction de la jeunesse

Les deux zones d'étude connaissent, dans leur zone rurale, un fort déficit des solutions de garde d'enfants de type crèches, halte-garderies et multi-accueil. Par ailleurs, l'accueil chez les assistantes maternelles est soumis à la saisonnalité dans le Beaufortain et souffre d'un manque de structuration sur le Pays d'Urfé. En revanche, la capacité d'accueil dans les centres de loisirs est satisfaisante et bénéficie d'une bonne accessibilité grâce au développement de points d'accueil décentralisés et de services de ramassage.

L'implication de l'échelon local dans la politique en faveur de l'enfance et de la jeunesse est forte avec une prise de compétence importante de la part des Communautés de Communes (contrat enfance et loisirs et contrats temps libre). De plus, la population locale est directement impliquée dans la gestion de ces services (Association de gestion du Centre de Loisirs et Association d'Animation du Beaufortain).

Il faut souligner un déficit d'équipements de loisirs d'envergure (base de loisirs, cinéma...) en milieu rural qui implique des déplacements plus importants pour les activités organisées par le centre de loisirs. Par ailleurs, afin d'assurer l'accessibilité des centres de loisirs à l'ensemble de leur territoire, les Communautés de Communes doivent prévoir des lieux d'accueil décentralisés et / ou des services de ramassage. Seules, elles ne peuvent pas assumer les coûts de fonctionnement de l'ensemble et comptent largement sur les financements des Caisses d'Allocations Familiales.

Les actions en faveur de l'enfance et de la jeunesse engagées sur les deux territoires sont innovantes à plusieurs niveaux : social : elles se fondent sur un fonctionnement participatif associant la population locale dans l'élaboration des projets et la gestion des actions, technique : elles s'intègrent dans une approche globale du développement social du territoire conjointement à d'autres thématiques telles que les services aux personnes âgées et la mobilité sur le Pays d'Urfé ou la recherche d'emploi sur le Beaufortain.

1.2.2 Services socio-sanitaires et de loisirs en direction des personnes âgées

Les zones de montagne étudiées souffrent d'un déficit de certains services à domicile (portage de repas, services de soins infirmiers dans le Pays d'Albertville) amplifié par le manque ou les dysfonctionnements dans la coordination locale des services gérontologiques. Par ailleurs, les deux zones manquent de lits médicalisés et de solutions d'accueil de jour.

L'implication de l'échelon local dans les services aux personnes âgées est très récente dans les deux territoires (2004 pour le Pays d'Urfé et 2005 pour le Beaufortain). Il ne s'agit pour l'instant que d'une mobilisation de la population locale pour élaborer un diagnostic et des actions dans ce domaine mais aucune compétence n'a encore été prise par les Communautés de Communes.

1.3 Services culturels et de loisirs

La question de la culture et des loisirs ne semble pas globalement pénalisante dans les zones de montagne étudiée. La proximité de grands centres urbains qui ont une offre

diversifiée répond assez bien à la demande, surtout si on se rappelle que la question des distances d'accès n'est pas très pénalisante. La question se pose toutefois pour des publics spécifiques, en particulier les jeunes et renvoie aux questions soulevées plus haut dans le chapitre sur les transports.

Par ailleurs, aussi bien les statistiques que les enquêtes qualitatives semblent indiquer que les communes des zones de montagne ne sont pas en retard, au contraire, en matière de dynamisme associatif et culturel et ceci est à mettre au crédit des zones de montagne et corrobore l'hypothèse selon laquelle des conditions difficiles peuvent encourager des comportements collectifs.

2) La prise en compte des services par les différents acteurs : quelle place pour les « pays » et pour la Région ?

L'étude a été effectuée à une période où le thème du maintien des services publics, notamment dans les zones rurales, est particulièrement sensible ; ces questions n'étaient pas officiellement, jusqu'à présent, dans les compétences de l'échelon du « pays », mais on a senti une volonté des 2 structures analysées d'aller de plus en plus sur ce terrain. Elles y rencontrent des acteurs qui interviennent plus traditionnellement dans ce domaine, comme l'Etat, le Département et les collectivités locales « de base » (communes et communautés de communes). D'où une double question qui ne manquera pas de se poser de plus en plus, qui est celle du positionnement, dans le domaine de l'intervention sur les services :

-de l'échelon « pays », entre le département et les communes et les communautés de communes ;

-de l'institution « Région » par rapport aux Conseils Généraux, dont l'implication est très forte, notamment dans tout ce qui concerne le socio-sanitaire, mais également l'accès aux TIC

En complémentarité avec des structures qui ont un rôle plus directement opérationnel (Etat, départements, communes et communautés de communes), «pays » et Région ont un rôle central à jouer, non pas tant en revendiquant des compétences dans tel ou tel domaine de services (hormis celui en matière de transports régionaux par exemple), mais plutôt en matière de coordination, de planification et de stimulation d'expériences innovantes.

La Région quant à elle peut intervenir soit dans le cadre de compétences spécifiques (transports régionaux), en impulsant une dynamique des services dans les procédures type CDRA ou en jouant son rôle de soutien aux initiatives innovantes (cf. l'appel d'offres en cours sur les TIC en zone de montagne)

3) Quelles spécificités montagnardes ?

Les 2 zones choisies sont caractéristiques d'une montagne moyennement difficile, qui ne souffre pas globalement de handicaps très importants. Le niveau général d'accessibilité aux services, s'il est en deçà de la moyenne rhône-alpine, notamment dans la partie roannaise, reste à un niveau acceptable. Cette situation est à relier à la proximité d'un centre urbain qui est au sein de chaque zone le coeur du « pays ». On note toutefois une disparité interne et des situations plus difficiles dans certaines Communautés de communes (cf. Pays d'Urfé).

Nous avons pu mettre en évidence, à travers l'analyse statistique générale, qu'il est difficile d'isoler les «spécificités montagnardes » de celles liées au facteur «rural ». On notera en particulier que ce qu'on appelle communément « les handicaps montagnards » ne sont pas systématiques et que des situations en zone rurale de plaine peuvent être plus défavorables que dans certaines parties montagneuses. Les spécificités internes et externes des zones

semblent plus souvent liées aux différenciations entre urbain et rural qu'aux particularités des zones de montagne par rapport aux zones de plaine. Par exemple : si les questions de distance sont plus problématiques en zone de montagne (et sans doute plus nettes si on raisonne en temps et non pas en distances), les niveaux d'équipement des communes peuvent être meilleurs en zone de montagne qu'en zone de plaine.

Les spécificités montagnardes sont réelles, que ce soit en termes de distance, de longueur de temps de déplacement, de dispersion et d'enclavement de la population. Par ailleurs on retrouve souvent, dans ces zones, une aggravation de certaines difficultés particulières au monde rural comme les difficultés de communication, d'accès à la formation, la saisonnalité des activités... Mais en même temps que la situation en montagne peut entraîner des handicaps (liés par exemple au caractère saisonnier de certaines activités), des « surcoûts », elle peut aussi avoir des impacts positifs (par exemple le fait d'être en situation défavorable, plus isolée, encourage les formes de solidarité collective, notamment en matière de services)

Par ailleurs il convient de ne pas traiter de façon séparée ces « spécificités montagnardes » et à bien intégrer leur analyse au contexte plus général (rapports entre partie montagnaise et non montagnaise, urbaine et rurale des territoires étudiés).

La prise en compte des zones de montagne dans le cadre de la politique des services ne peut donc se résumer à la simple application d'une compensation de handicaps (qui pourrait se traduire par exemple par une bonification de taux de subvention) ; il peut par contre être nécessaire d'affirmer une volonté particulière d'intervenir dans les zones de montagne dans le cadre de la politique des CDRA par exemple, et de tenir compte, de la phase de diagnostic à celle des préconisations d'actions, des particularités éventuelles des zones de montagne (difficultés d'accès, saisonnalité) afin de leur assurer un niveau minimum de services

4) Quels enseignements tirer des autres régions européennes étudiées ?

Les collectivités de montagne impliquées dans cette étude étaient les Provinces de Turin et de Venise, les Régions Val d'Aoste et Lombardie en Italie, les Conseils départementaux de Cordoba et de Palencia en Espagne, 4 Comtés norvégiens (Télémark, Oppland, Buskerud, Sogn et Fjordane), la Région des Highlands en Ecosse, la Région de l'Alto Tamega au Portugal et la Région Rhône-Alpes.

L'étude a été l'occasion de prendre connaissance et d'analyser des contextes et des types d'expériences variés. La notion de « service public » a des significations différentes selon les pays et donc les régions étudiées, avec une place plus importante laissée au marché et aux initiatives privées dans les régions des pays « du nord ». Le type de situations rencontrées influe beaucoup sur le type d'analyse selon qu'on se situe en zone de montagne plutôt urbanisée (cas de Rhône-Alpes et de la Lombardie par exemple) ou très dépeuplée (les exemples norvégiens sont très intéressants dans ce domaine) ; les politiques conduites sont aussi très dépendantes du système d'acteurs locaux : répartition des compétences entre Etat et les différents niveaux de collectivités territoriales : forte régionalisation en Italie, faible au Portugal, rapports entre acteurs privés, importants par exemple en Ecosse et publics)

S'il convient de bien prendre en compte la réalité des handicaps montagnards, dans la synthèse générale un accent particulier a été mis sur l'analyse des expériences innovantes et sur les facteurs qui peuvent jouer sur le niveau d'innovation (qualité du diagnostic dans une approche participative, utilisation d'outils politiques et contractuels flexibles et ouverts, adaptables au contexte local, notamment aux particularités montagnardes, qualité des partenariats privé/public, montagne/autres territoires, échelon local/supra-local..., rôle de la formation et de la qualification des acteurs du développement en montagne...)