



HAL
open science

**Dynamiques transfrontalières et identités territoriales.
L'exemple des Alpes de Savoie, de la Suisse romande et
du Val d'Aoste.**

François Moullé

► **To cite this version:**

François Moullé. Dynamiques transfrontalières et identités territoriales. L'exemple des Alpes de Savoie, de la Suisse romande et du Val d'Aoste.. Géographie. Université de Cergy-Pontoise, 1999. Français. NNT: . tel-03430195

HAL Id: tel-03430195

<https://univ-artois.hal.science/tel-03430195>

Submitted on 16 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UFR Lettres et Sciences
Humaines
Département de Géographie



Laboratoire
"Mobilités -Réseaux -
Territoires - Environnements"

Thèse présentée pour obtenir le grade de
DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE CERGY-PONTOISE
Géographie humaine

présentée et soutenue publiquement par
François MOUILLÉ

DYNAMIQUES TRANSFRONTALIÈRES
ET IDENTITÉS TERRITORIALES
L'EXEMPLE DES ALPES DE SAVOIE,
DE LA SUISSE ROMANDE, ET DU VAL D'AOSTE

Directeur de thèse : Monsieur le Professeur Robert VIVIAN

JURY :

M. Jean-Pierre RENARD, Université de Lille 1, Président
M. Francis BEAUCIRE, Université de Cergy-Pontoise
M. Charles HUSSY, Université de Genève, Rapporteur
M. Claude MEYZENQ, Université de Savoie
M. Henri ROUGIER, Université de Lyon 3, Rapporteur
M. Robert VIVIAN, Université de Cergy-Pontoise, Directeur



- 17 novembre 1999 -

à la mémoire de

Jacques Moullé, mon père

Michel Moullé, mon frère

... petites histoires et grands remerciements ...

L'histoire de cette thèse a commencé un beau jour d'octobre 1995 où le hasard de la vie m'a permis de rencontrer Robert Vivian, alors Directeur des Missions Nouvelles de la jeune Université de Cergy-Pontoise. J'étais ce jour-là détaché comme professeur agrégé dans le supérieur.

La tradition veut que le doctorant commence par présenter toute sa gratitude à son directeur de thèse. C'est avec beaucoup de plaisir que je remercie Robert pour son enthousiasme, sa clairvoyance et la liberté qu'il m'a toujours laissés dans mes orientations.

La mise en place de l'UFR Lettres et Sciences Humaines, à partir de la rentrée 1996, et de ses deux composantes (les Départements de Lettres modernes et de Géographie) a été l'occasion de rencontrer des collègues qui m'ont toujours soutenu dans mon projet de recherche. Je les remercie tous sincèrement, des secrétaires (Audrey, Nadiège, Nadine, ...) aux enseignants (Elizabeth, Erwann, Karine, Marie-Stéphanie, Nancy, Pascal, Pierre, Sid, Sylvaine, ...), sans oublier Bernard Mouralis, le Directeur de l'UFR.

Le Conseil scientifique, dont je suis membre depuis l'automne 1997, a été un soutien déterminant dans le bon déroulement de mon travail en m'octroyant une décharge horaire sur les deux dernières années.

La mise en place du Laboratoire "Mobilités, Réseaux, Territoires, Environnements" avec à sa tête Francis Beaucire a été une motivation forte pour mener à son terme ce travail de thèse. Francis, je dois te remercier particulièrement pour l'entrain que tu as manifesté pour mes problématiques de recherche.

Je remercie vivement les dizaines de responsables, de techniciens et d'enseignants d'autres universités (parfois à la retraite) qui ont accepté de me recevoir pour des entretiens parfois fort longs. Je n'oublie pas les 233 élus qui ont répondu à mon enquête.

A tous les lecteurs (dd, Emmanuel, Gérard, Geva, Sylvie) et traducteur (Isabelle, Pierre), j'ai admiré votre patience et vous remercie pour vos corrections et suggestions.

Enfin, ma reconnaissance va au groupe de recherche "frontières" du laboratoire "Image et Villes" de l'Université de Strasbourg, animé par Jean-Luc Piermay. Les différentes rencontres ont toujours été des moments de débats intenses qui m'ont aidé dans la maturation de mes idées.

Merci à tous.

TABLE DES MATIERES

... petites histoires et grands remerciements 3
Introduction	10
. frontières et identités territoriales	10
. du sujet de la frontière à la délimitation spatiale du sujet	14
. méthodologie.....	20
. les outils de recherches	23
. du décor au scénario : les enjeux des acteurs	25
PARTIE 1 : LA RESPIRATION D'UN ESPACE	
- des frontières d'Etats fixées depuis 1860- 27
Chapitre 1 : De la juxtaposition d'espaces au rassemblement savoyard 29
1. Les Alpes, espaces de vie bien avant la famille de Savoie	29
. une occupation humaine très ancienne	29
. l'empire romain marque les voies de passages	31
. les invasions barbares disloquent l'empire romain (Ve siècle. ap. J.-C.).....	33
. la soumission à la monarchie franque (du Ve au Xe siècle)	34
. la féodalité dans les Alpes (du Xe au XIVe siècle)	35
2. La construction régionale de la maison de Savoie	38
. la construction d'un Duché administré	38
. l'enjeu des débats religieux dans le partage de l'espace	39
3. Le royaume de Piémont-Sardaigne est une construction diplomatique ...	42
. la Savoie dominée par la France (1630-1713)	42
. la Savoie retrouve sa pleine indépendance avec le traité d'Utrecht en 1713	43
4. L'absence de construction nationale	43
Conclusion du chapitre 1 : les Alpes favorisent les échanges.....	45
Chapitre 2 : Les Alpes occidentales dans la construction de l'Europe du XIXe siècle	46
1. La construction de la fédération suisse : modèle ou danger pour l'espace savoyard	47
. la construction fédérale en Suisse	47
. Genève, de l'enclavement au centre d'échanges	48
2. Les Alpes de Savoie écartelées	50
. l'expérience révolutionnaire ou l'éclatement du territoire de la maison de Savoie (1792-1815)	51
. la Savoie, au coeur de la Restauration	56

	5
. la rupture de 1860	58
. l'originalité de la Grande Zone	61
. la Savoie devenue deux départements français	64
. l'intégration du Val d'Aoste dans le Royaume d'Italie	65
 Conclusion du chapitre 2 : le temps a partagé les Alpes occidentales	 68
Chapitre 3 : De la fermeture à l'ouverture	69
1. La frontière, réalité politique au service des pouvoirs centraux	69
. une dimension géopolitique nouvelle	70
. la barrière "naturelle" : une construction idéologique.....	75
2. L'hypothèse d'une frontière réellement fermée est-elle réaliste ?	79
. la frontière franco-suisse a été de plus en plus imperméable jusqu'en 1945	 79
. l'Italie fasciste a été au bout de la logique de la fermeture des frontières dans les Alpes occidentales	 80
. la frontière fermée : une utopie	82
3. Les frontières s'intègrent dans un espace vécu	83
. les initiatives privées favorisent de nouveaux liens entre les régions alpines	 84
. les deux tunnels transalpins ont permis le désenclavement du Val d'Aoste	 87
. les flux actuels sont les moteurs de l'ouverture	93
. les zones franches, précurseurs de relations futures ?	104
 Conclusion du chapitre 3 : l'espace vécu est plus fort que la maîtrise politique des frontières.....	 109
Chapitre 4 : Les frontières et la construction européenne	110
1. Etats-Nations et Constitutions	111
. les contradictions de l'histoire entre l'Etat et la Nation dans les Alpes occidentales	 111
. les frontières, de nos jours, constituent les lignes de rencontres des constitutions	 114
. permanence des héritages juridiques communs	115
2. Entre fédéralisme et centralisme	116
. le canton, pièce maîtresse de la constitution suisse	116
. entre centralisme et décentralisation en France	119
. la région autonome du Val d'Aoste, la souplesse dans l'unité	119
3. Dialogues institutionnels et frontières	123
. la personnalité internationale	123
. des nations aux régions de l'Europe	127
. de nouvelles perspectives avec la Convention de Madrid	130
. les initiatives de l'Union européenne sont récentes	135
 Conclusion du chapitre 4 : l'ouverture des frontières n'a pas encore trouvé son équilibre	 138

Conclusion de la partie 1 : Les Alpes occidentales sont au coeur des dynamiques transfrontalières	139
--	-----

**PARTIE 2 : ACTEURS ET MÉDIATIONS
TRANSFRONTALIÈRES
- des relations de plus en plus intenses -**

Chapitre 1 : Les institutions publiques, premiers médiateurs 143

1. Une longue pratique des affaires étrangères	144
. des solutions internationales pour des problèmes locaux	144
. les outils classiques largement utilisés	146
. l'incapacité de passer des problèmes ponctuels à une démarche systémique	149
2. Les représentants locaux et régionaux à la recherche de solutions innovantes	153
. un besoin de débats décentralisés	153
. l'évolution européenne au service des volontés locales	157
. Interreg I ou comment la France et l'Italie apprennent à travailler ensemble	158
. Interreg II favorise les démarches réellement transfrontalières	164
Conclusion du chapitre 1 : le rôle des institutions nationales reste déterminant	176

Chapitre 2 : Des organismes de coopérations transfrontalières, un dialogue pour quoi faire ? 178

1. Genèse et développement des organisations transfrontalières	179
. de la Commission mixte consultative aux dix projets transfrontaliers	180
. à la recherche de la COTRAO	185
. le Conseil du Léman en quête d'un second souffle	188
2. De la juxtaposition des territoires aux réseaux de coopérations territorialisés	192
. la superposition des organismes transfrontaliers	192
. la continuité territoriale est-elle finalement nécessaire ?	196
3. Des limites évidentes pour ces organisations transfrontalières	199
. ces organismes sont exclusivement consultatifs	199
. où sont les résultats ?	200
Conclusion du chapitre 2 : les décisions-recommandations ne sont pas suffisantes	203

Chapitre 3 : L'espace Mont-Blanc (EMB), une coopération transfrontalière originale	205	*
1. Proposition extérieure et réaction locale	206	
. démarche défensive locale face à l'offensive protectionniste internationale	206	
. les pouvoirs centraux ont été obligés de composer	208	
2. L'espace est au coeur de la coopération	209	
. une structure virtuelle au service de la réalité	209	
. un objectif : préserver sans momifier	212	
. à constats communs, absence de solutions ?	213	
3. Les médiateurs sont là, mais il manque le cadre de médiation	217	
. l'efficacité de l'EMB reste modeste	217	
. la maîtrise locale du projet est-elle compatible avec une solution institutionnelle ?	220	
. l'EMB est une médiation transfrontalière originale	228	
Conclusion du chapitre 3 : L'espace Mont-Blanc, entre l'utopie et la réalité	231	
Chapitre 4 : Des initiatives privées au secours du développement transfrontalier	231	
1. Des organisations privées pour soutenir les initiatives	233	
. l'Agedri, une véritable plate-forme de discussion pour l'espace lémanique	233	
. Léman Action Economique, le transfrontalier comme outil de développement pour les entreprises	236	
2. Les Portes du Soleil, un réseau touristique transfrontalier	238	
. la construction d'une "toile d'araignée" de part et d'autre de la frontière	238	
. un réseau original mais d'abord commercial	241	
Conclusion du Chapitre 4 : le rôle structurant des acteurs privés	243	
Chapitre 5 : Des médiateurs à la gestion des espaces	244	*
1. La prise en compte des frontières dans la gestion des territoires	245	
. l'enjeu des territoires frontaliers, entre médiation et gestion	245	
. l'exemple du Contrat Global de Développement du Genevois Haut-Savoyard	249	
. la frontière comme objet territorial à prendre en compte	254	
2. Une gestion transfrontalière des territoires est-elle possible ?	257	
. l'exemple du métro léger Franco-Genevois	257	
. la majorité des médiateurs ne peut pas orienter sa démarche vers des objectifs transfrontaliers	266	
. la gestion transfrontalière des territoires, un nouveau mythe ?	268	*
Conclusion du Chapitre 5 : la dimension frontalière dans la gestion des territoires est une réalité	270	

Conclusion de la partie 2 : La diversité des médiations souligne l'existence d'espaces en mutations.....	271
---	------------

PARTIE 3 : FONCTIONS ET PERCEPTIONS DES FRONTIÈRES - des mutations lentes - 273

Chapitre 1 : Enjeux des frontières et géopolitique européenne 276

1. La construction européenne n'élimine pas les frontières276
 - . un objectif : l'unification européenne276
 - . la Suisse : entre le refus d'intégrer l'EEE et la volonté de ne pas s'exclure du processus de construction européenne280
 - . vers une Europe à géométrie variable 286
2. L'espace transfrontalier est au coeur de la problématique européenne ..289 *
 - . l'illisibilité du changement de fonction des frontières289
 - . la dimension symbolique des frontières à "effacer" 292
3. L'Euro-région : projet politique ou réalité ?296
 - . le concept d'euro-région 296
 - . une volonté genevoise299
 - . la région Léman - Mont-Blanc reste à créer 302

Conclusion du chapitre 1 : les frontières restent mais leurs fonctions évoluent303 *

Chapitre 2 : Réflexions sémiologiques pour une géographie des frontières 304

1. Les surfaces conditionnent la ligne frontière 305
 - . les mailles-circonscriptions ont des structures pyramidales 305
 - . l'espace géographique : outil de lecture des faits transfrontaliers 308
 - . les marges des territoires sont des "homotones" 311 *
2. La frontière dans le jeu des échelles 317
 - . les réseaux constituent la dynamique des espaces et des territoires 318
 - . la géométrie variable est une règle élémentaire321
 - . le feuilletage : une approche synthétique325

Conclusion du chapitre 2 : L'approche des représentations mentales nécessite une rigueur conceptuelle 326 *

Chapitre 3 : Les perceptions des frontières changent, mais lentement 328

1. Du concept de "boundary" à celui de "frontier"329
 - . le site d'Archamps : de la concurrence territoriale à la complémentarité transfrontalière 329

. les perceptions soulignent l'existence d'espace vécu lié à la frontière : de la ligne à l'épaisseur spatiale	335	✕
2. Les frontières dans le jeu des identités territoriales	345	
. la reconnaissance des liens transfrontaliers est un jeu complexe ...	345	
. l'identité régionale à la recherche d'un sens	347	
3. Entre une identité commune floue et la patrimonialisation des frontières	355	✓
. des perceptions des frontières qui révèlent l'influence des médiateurs	356	
. des identités territoriales très proches des divisions politico-administratives	360	
. les frontières : entre filtre et patrimonialisation	368	▽
 Conclusion du chapitre 3 : malgré l'existence d'homotones, les frontières restent des discontinuités territoriales	 372	
 Conclusion de la partie 3 : Entre homotone et enjeux, les nouvelles fonctions des frontières	 374	✕
 Conclusion générale : "le paradoxe et le système"	 376	
 Bibliographie par auteur	 384	
Documents et rapports techniques	396	
 Annexes :		
1. Sélection des articles essentiels des Constitutions suisse et italienne pour la compréhension de notre sujet	407	
2. Sélection des articles français essentiels pour la coopération transfrontalière	415	
3. Convention-cadre européenne n°106 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et Protocole additionnel à la convention-cadre n°106	418	
4. Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République italienne concernant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales	426	
5. Accord-cadre entre la Confédération suisse et la République italienne sur la coopération transfrontalière des collectivités et autorités régionales et locales	428	
6. Charte européenne des régions frontalières et transfrontalières	430	
7. Accord de Karlsruhe	446	
8. Enquête : échantillon et tri à plat des réponses	453	
9. Typologies statistiques : variables actives et caractéristiques des classes	456	
10. Projet de loi : région Savoie	464	
 Principaux sigles utilisés	 466	
Quelques définitions	467	
Table des Figures	469	

INTRODUCTION

Frontières et identités territoriales

Trois Etats-nations se rencontrent au sommet du Mont-Dolent, point de départ de trois dyades¹ marquant les limites stato-nationales de la Suisse, de l'Italie et de la France. Ces frontières donnent l'impression de l'immuabilité, sentinelles stables face aux mouvements de l'histoire. Il n'en est rien puisque les frontières ont évolué dans le temps et dans l'espace jusqu'en 1860, autant dire hier à l'échelle du temps long. Nous pouvons néanmoins y reconnaître une stabilité à l'échelle de l'histoire contemporaine puisque seulement 45,8 %² des frontières actuelles de l'Europe étaient déjà fixés en 1900. En observant une carte politique de l'Europe dans un atlas général, nous avons l'impression de nous trouver au contact de trois peuples, de trois nationalités historiques, de trois Etats représentant des aspirations nationales homogènes. La réalité est beaucoup plus complexe, Dominique Schnapper nous permet de comprendre ce qu'il y a dans chaque enveloppe colorée de la carte : trois histoires construites comme "nationales" qui intègrent des approches bien différentes.

D'un côté nous avons deux constructions qui se sont forgées sur le long terme mais sur des bases distinctes. La Suisse correspond à une "aspiration à l'indépendance contre des voisins plus puissants"³ avec comme point de départ le pacte du 1er août 1291 entre les cantons d'Uri, de Schwyz et d'Unterwald, date devenue le mythe fondateur d'une fédération réalisée sur sept siècles. Ce mouvement fédérateur a permis de regrouper des ethnies "qui se vivent comme les héritiers d'une communauté historique et culturelle et partagent la volonté de se maintenir"⁴.

¹ M. Foucher, 1991, p. 15 : Dyade, terme proposé par M. Foucher "pour désigner une frontière commune à deux États contigus".

² M. Foucher, 1991, p. 100

³ D. Schnapper, 1994, p. 69

⁴ D. Schnapper, 1994, p. 29

Quatre communautés, quatre langues ont su créer un “savoir-faire intercommunautaire historique”⁵ qui a fait de la Suisse un exemple de pluralisme démocratique vis-à-vis du reste du monde. L’Etat-nation est aussi une construction longue, commencée sous l’Ancien Régime et achevée avec la Révolution française. Désormais, la Nation est basée sur les “valeurs (...) de l’universalisme rationaliste abstrait”⁶ et une entité politique, juridique, économique et sociale. Malgré les incohérences de l’impérialisme confondant nationalisme et nationalité, la République s’est voulu à la fois “une et indivisible” et un modèle pour d’autres constructions nationales.

De l’autre côté, l’Italie, construction récente dans sa forme contemporaine (1859-61), a trouvé son unité par la guerre et la diplomatie. L’idéologie structurelle de l’Italie reste un sentiment “ethnique”, une véritable “Kulturgemeinschaft” comparable à la construction de l’Allemagne. Le peuple italien est passé de l’ethnie à la Nation en prenant en main la destinée d’une communauté véritablement historique. Nous ne trouvons pas le pluralisme de la Suisse malgré des unités distinctes comme le Piémont, la Sicile ou la Toscane car la Nation a souhaité construire un Etat centralisateur avec Rome, symbole d’un passé glorieux. Paradoxalement, l’Etat-nation italien n’a pas réalisé une centralisation à la française. La tradition du pouvoir communal dans l’histoire moderne est restée ancrée et permet de comprendre l’existence de statuts particuliers (cf le Val d’Aoste) au sein de la République.

Trois Etats-nations, trois approches d’un espace géopolitique dont démocratie et citoyenneté constituent les piliers sans pour autant former un ensemble uniforme et homogène. Les frontières séparent bien des unités politiques dans un espace où les relations internationales, donc entre les unités politiques⁷, relèvent de la diplomatie. Les conflits d’ordre militaire, prolongation de la diplomatie, ne sont plus d’actualité dans les Alpes occidentales.

Les relations internationales dans le sens proposé par R. Aron sont exclues du

⁵ U. Windisch, 1991, p. 84

⁶ D. Schnapper, 1994, p. 57

⁷ R. Aron, 1992, introduction

champ de notre étude. Les relations qui nous intéressent ne sont pas celles qui lient les représentants suprêmes des Etats mais celles qui constituent des réseaux de relations de part et d'autre des lignes frontières et qui participent à la fois à la construction des identités territoriales des espaces frontaliers et en soulignent les différences. C'est dans ce cadre là que nous nous interrogerons sur les textes constitutionnels. Celles-ci sont-elles pour autant des facteurs de blocage ou permettent-elles des champs de liberté juridique favorables aux liens entre acteurs locaux ?

Les caractéristiques des dyades, dans les Alpes occidentales, ne sont pas les mêmes, tout simplement parce que la Suisse n'est pas membre de l'Union européenne, contrairement à l'Italie et la France. L'Union européenne est à la fois dans le temps (deuxième moitié du XXe siècle) et l'espace (l'Europe) la construction géopolitique la plus originale en terme d'intégration internationale avec comme conséquence la transformation du rôle de filtre et de différenciateur des frontières internes de l'Union. La position de la Suisse, dans ce contexte, ne peut pas être interprétée comme un refus en bloc. Le gouvernement fédéral a depuis longtemps noué des liens diplomatiques forts avec Bruxelles. La courte majorité des électeurs qui ont refusé l'intégration de leur pays dans l'Espace Economique Européen⁸ est sans doute à interpréter comme un message sur la nécessité de préparer autrement les liens à venir entre la Suisse et l'Union. En terme de frontière, nous pouvons nous interroger sur les différences qui pourraient exister entre une frontière interne à l'Union européenne et une frontière externe. Différenciations et filtres sont-ils accentués au point de générer des freins dans l'espace relationnel transfrontalier ?

La ligne frontière, dans le sens de "Landesgrenze"⁹ est à la fois un différenciateur (non pas une transition) entre deux territoires au niveau d'une dyade et un filtre laissant passer légalement, parfois clandestinement, certains flux de personnes, de biens et d'informations. Les influences de l'ensemble de ces flux de passages vont imprimer sur les espaces limitrophes de la ligne frontière des caractéristiques

⁸ Voir Partie III, Chapitre 1

⁹ frontière d'Etat s'opposant au "Gemeindegrenze", frontière entre collectivités locales

spécifiques propres qui les distinguent de l'uniformité apparente des territoires nationaux. Ligne frontière et espace frontalier constituent des zones de transition mais la ligne l'emporte sur la surface. Ces nuances plus ou moins marquées sont au coeur de nos préoccupations puisqu'elles constituent l'originalité des identités territoriales de ces espaces spécifiques. Nous sommes dans le domaine des signes, des subtilités identitaires. Les sciences sociales se combinent pour appréhender des phénomènes que le géographe souhaiterait lire dans l'espace. Les identités frontalières peuvent-elles dominer celles qui correspondent à l'identité régionale et nationale ?

Les acteurs qui s'intéressent aux frontières sont nombreux, nous les présenterons en seconde partie du développement. Ils dépassent la frontière en l'intégrant dans des stratégies collectives et individuelles : cette démarche est à la fois de la coopération et de la concurrence. L'espace transfrontalier fait émerger des habitudes relationnelles qui peuvent aboutir à des syncrétismes culturels. Ces continuités, malgré la ligne frontière, génèrent-elles un changement dans les références identitaires des acteurs et des populations en général ? Pouvons-nous décrypter les signes de l'émergence de territoires nouveaux, frontaliers ou transfrontaliers, contredisant le rôle de barrière des frontières ?

Les dialogues et les réalisations transfrontalières lient les espaces entre eux. Ces actions de médiation ne sont pas les seules préoccupations des acteurs. Dans ce contexte, la médiation est-elle exclusivement une dynamique de construction de liens transfrontaliers nouveaux ou se combine-t-elle avec des soucis de renforcement d'identités locales face aux pouvoirs centraux ?

Les frontières nationales sont au coeur de notre sujet, ce qui n'exclut pas l'existence d'autres discontinuités spatiales internes à chaque unité nationale, et, pourquoi pas, internes aux espaces frontaliers, certaines discontinuités pouvant avoir des effets de frontières aussi importants, voire plus, que les frontières nationales dans la quotidienneté des individus. Pouvons-nous parler pour autant de frontière ou de frontière interne¹⁰ ? Le débat est totalement ouvert parmi les

¹⁰ à ne pas confondre avec les frontières internes de l'Union européenne.

géographes¹¹, mais nous ne pouvons pas occulter le fait que les effets nous intéressent plus que la ligne bornée en tant que telle.

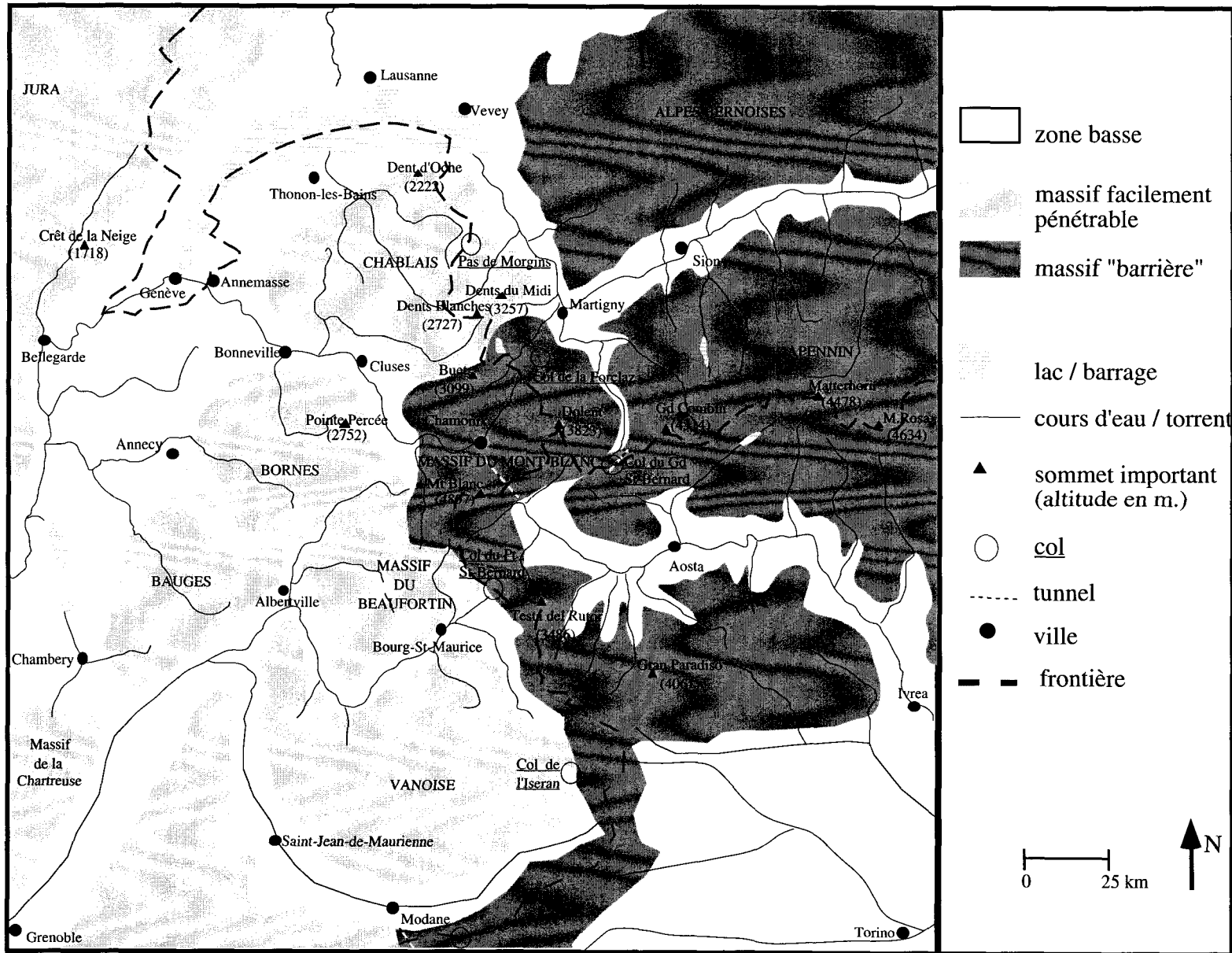
Du sujet de la frontière à la délimitation spatiale du sujet

Le premier élément indispensable à préciser est l'espace d'étude. Dans de nombreuses recherches, notamment à caractère régional, les limites extérieures du sujet sont relativement simples à définir. Ainsi dans la thèse de Bernard Janin, "Le val d'Aoste, tradition et renouveau" les limites géographiques ne posent pas de réel problème. Dans l'introduction, les limites de la région autonome de la Vallée d'Aoste sont considérées comme un état de fait. L'objectif du travail de B. Janin a été de prouver la pertinence de l'organisation régionale dans les limites officielles et non pas de savoir si les divisions politico-administratives correspondent à l'espace vécu régional.

Pour notre sujet, la cohérence spatiale est beaucoup plus complexe car les seuls points dont nous ayons la certitude de leur existence sont les frontières nationales entre la Suisse, l'Italie et la France. Or ces frontières sont au centre de notre espace d'étude et non pas en périphérie. La difficulté est donc de trouver des limites périphériques.

Le premier critère pourrait être celui des conditions physiques notamment une délimitation en fonction des volumes orographiques. La région lémanique est encadrée par des reliefs vigoureux avec le Chablais au Sud-Est, et le pays d'Enhaut à l'Est, partie occidentale des Alpes bernoises. Bien que moins marqué, au Nord nous trouvons le plateau suisse correspondant à un couloir de circulation helvétique par rapport aux reliefs élevés des Alpes mais la topographie n'est pas pour autant exempte de mouvements. Enfin, le Jura et le Salève constituent une forme de rempart pour le secteur de Genève. La partie la plus alpine de notre sujet est marquée par de très hauts sommets présents dans le massif du Mont-Blanc et

¹¹ la synthèse du colloque "Images de villes-frontières", 7-8-9 avril 1999, réalisée par J.P. Renard et J.L. Piermay a souligné à la fois la diversité des approches et le besoin d'approfondir le débat.



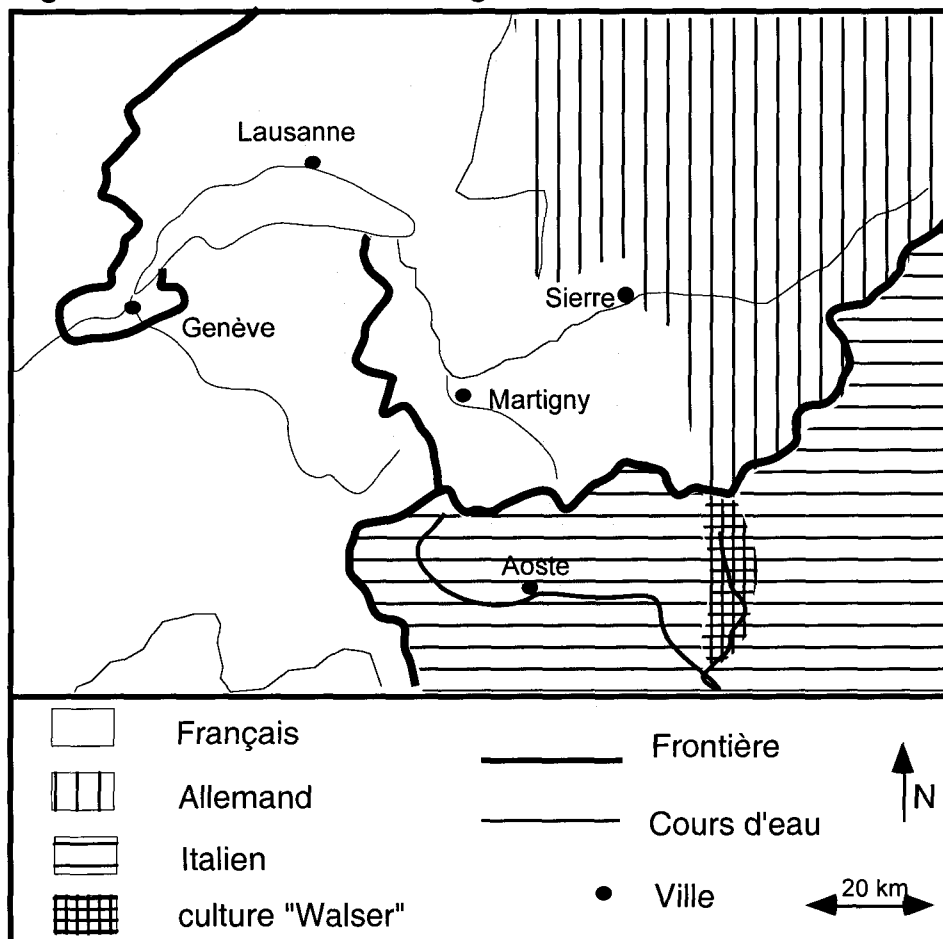
les Alpes valaisanes mais trois grands sillons marquent les volumes orographiques. La vallée de la Doire Baltée vient buter au pied sud-est du massif du Mont-Blanc. Ce couloir d'une centaine de kms est encadré au nord par les hautes crêtes entre le col du Grand-Saint-Bernard et le massif du Mont-Rose (4638 m d'altitude), au sud par le massif du Grand-Paradis (4061 m d'altitude) se prolongeant vers l'ouest par la Vanoise.

Le deuxième grand sillon est la vallée amont du Rhône des sources du fleuve (Rhônegletscher) au lac Léman. Cette vallée érodée par les grands glaciers est une profonde incision dans les volumes orographiques avec un calibrage étroit mais rectiligne où seul le coude de Martigny, au pied du massif du Mont-Blanc, constitue une rupture dans le paysage, le lac Léman étant la continuité de cette immense vallée glaciaire. Enfin, la vallée de l'Arve, elle aussi d'origine glaciaire, est encadrée par le massif du Faucigny au Nord-Est et la barre des Aravis au Sud-Est. Le travail des glaciers a été déterminant dans les Alpes occidentales. Les glaciers qui ont à la fois "scié" les volumes orographiques et aplani les fonds de vallées. Une intense activité hydrologique a favorisé les remblaiements. Les grandes vallées ne sont pas des obstacles mais au contraire des axes de pénétration.

L'approche topographique nous recentre à nouveau sur le coeur de l'espace étudié avec le Léman et le massif du Mont-Blanc, zone de convergence pour les trois grandes vallées citées. Le problème de la délimitation spatiale du sujet reste donc entier et ne peut trouver de réponse satisfaisante dans la géographie physique à l'exception des effets de l'altitude sur le climat. Nous sommes dans une région de montagne où les précipitations augmentent avec l'altitude sous forme liquide mais surtout sous forme solide du fait de la baisse parallèle des températures. Il est d'ailleurs intéressant de souligner le rôle des grands sillons notamment la vallée du Rhône et celle de la Doire Baltée car les effets d'abri en fond de vallée permettent d'avoir des espaces relativement secs. Le climat de montagne avec le gel, la neige et leurs risques correspond sans aucun doute à un point commun fort de tous ces massifs et leurs vallées, y compris l'espace

lémanique malgré l'adoucissement climatique dû à la présence du lac. Nous pourrions déterminer nos limites spatiales avec des critères précis comme le nombre de jours de neige ou de gel, mais cela n'a pas réellement de sens pour un espace qui trouve sa cohérence la plus intéressante en observant des données sociales.

Figure 2 : Frontières et isoglosses



L'histoire, que nous allons aborder dans la première partie, a permis d'apporter à cet ensemble des éléments communs de civilisation. De nombreux facteurs sociaux et culturels comme les pratiques d'alpage, les modes de construction se retrouvent de part et d'autre des lignes de partage des eaux. Le point le plus intéressant est celui de la langue française, sur une base linguistique commune franco-provençale, parlée à la fois sur les versants occidentaux des Alpes, dans les cantons suisses romands et dans le Val d'Aoste même si l'italien a pris le dessus au milieu de notre siècle. Les frontières étatiques de notre espace d'étude n'ont

donc pas de rapport avec les isoglosses¹². L'isoglosse française-allemande est interne à la Suisse et héritée de la tradition fédérale helvétique, le tracé est parfois confus comme dans le nord du canton de Vaud. L'isoglosse française-italienne est historique permettant au Val d'Aoste d'affirmer son originalité par la langue française même si l'italien est la langue courante des valdotains¹³ !

Partant de ce critère linguistique et connaissant le centre de nos propos, c'est à dire les frontières et leurs espaces limitrophes frontaliers, nous pouvons cerner le sujet avec plus de précisions.

Du côté italien, nous garderons comme principe territorial le Val d'Aoste tant que la langue française est une référence, cela exclut par exemple le Val de Gressoney où la langue traditionnelle de référence est l'allemand, point commun avec la culture "Walser" valaisane. Pour les cantons suisses romands, trois d'entre eux nous intéressent particulièrement :

- . Le canton de Genève où aucune remarque contradictoire n'est possible.
- . Le canton de Vaud tant que l'influence lémanique se fait sentir car au Nord-Ouest les relations avec la France se font à travers le Jura. C'est un autre monde où les références culturelles "transfrontalières" communes ne sont plus les mêmes et surtout l'organisation frontalière est plus diffuse. D'ailleurs un organisme transfrontalier distinct du Conseil du Léman est né en 1985 avec la Communauté de Travail du Jura. Sont intégrés dans l'influence lémanique les districts de Lausanne, de Morges, de Nyon, de Vevey. C'est à dire ceux riverains du lac Léman.
- . Enfin, pour le canton du Valais l'espace qui concerne notre sujet correspond à la zone francophone dont la limite spatiale est sans ambiguïté à Sierre, en amont de Sion où le passage du français à l'allemand est net. C'est donc la partie aval de la vallée valaisane du Rhône qui est intégrée à notre sujet.

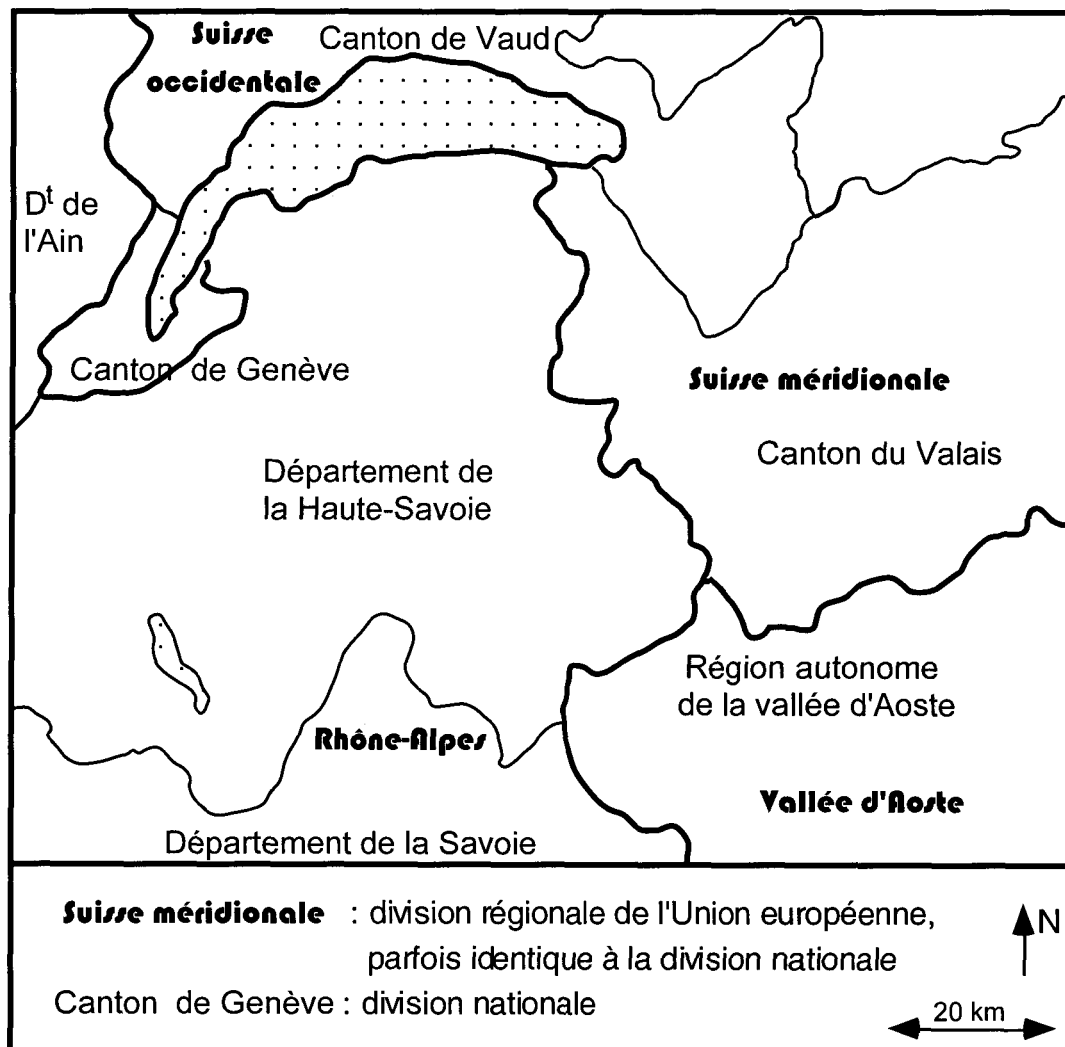
Reste le territoire français. Une grande partie de la Haute-Savoie est concernée par la présence des frontières avec la France et l'Italie. Les trois sous-préfectures de la

⁹ A.L. Sanguin (in Bailly, 1992, p.923) : "on qualifie d'isoglosse, la ligne de séparation entre deux aires linguistiques consacrées"

¹² Voir p. 80

Haute-Savoie, Saint-Julien-en-Genevois, Thonon-les-Bains et Bonneville, sont concernées. Pour la Savoie, seule la sous-préfecture d'Albertville est directement concernée.

Figure 3 : Les divisions administratives



Enfin, nous ne pouvons pas ignorer le Pays de Gex, appartenant au département de l'Ain, mais partie intégrante de l'aire d'influence directe de Genève.

Ces précisions spatiales nous permettent de visualiser des limites. Sont-elles exemptes de critiques ? Sûrement pas, mais elles ont l'avantage de nous indiquer les territoires à ne jamais oublier dans notre démarche. De plus, nous serons régulièrement contraints de changer d'échelle, soit à l'intérieur de l'espace défini, soit plus largement avec les Etats, l'Europe où des régions administratives comme Rhône-Alpes du côté français. La réponse au problème des limites spatiales du

sujet ne peut trouver une solution qu'au niveau de la conclusion générale. Gardons en mémoire qu'il n'y a peut-être pas une mais des échelles territoriales pertinentes en fonction du thème transfrontalier.

Les problèmes de souveraineté, les flux touristiques ou encore les conséquences économiques du travail frontalier ne peuvent donc pas être étudiés à des échelles spatiales identiques ni sur des territoires homogènes. Pour faciliter notre débat, nous parlerons généralement des Alpes occidentales pour indiquer notre espace d'étude.

Méthodologie

Une thèse à la fin du XXe siècle n'est pas un exercice aisé. La géographie moderne a plus d'un siècle. De la géographie vidalienne, remise en valeur ces dernières années, à la géographie des spécialistes des années quatre-vingt, le chercheur actuel doit à la fois trouver ses marques tout en profitant de cette extraordinaire accumulation d'expériences passées.

Notre démarche souhaite d'abord éviter les "non-dits"¹⁴ des thèses très spécialisées soulignés par Robert Marconis, approches expliquées par le fait que traiter un sujet pointu nécessite rapidité et élimination des généralités dans le cadre des thèses "nouveau régime". Néanmoins, la géographie spatialement régionalisée est d'abord une géographie synthétique, cela veut dire concrètement que le détail n'a d'intérêt que s'il permet de nous aider à trouver l'idée de synthèse, clef d'une réflexion globale.

Toutefois, la thèse actuelle ne permet pas non plus la longue et minutieuse maturation d'un sujet qu'ont pu réaliser les grands maîtres de la géographie, aboutissant bien souvent à une oeuvre magistrale, fruit d'une grande partie de leur carrière professionnelle.

La géographie régionale a eu ses lettres de noblesse dès les débuts de

¹⁴ R. Marconis, 1996, *Introduction à la géographie*, A.Colin, p. 9

l'institutionnalisation de la géographie universitaire. Malgré des remises en cause liées à la fois à la concurrence des autres sciences sociales, et aux mutations des sciences naturelles, on constate que les "régionalistes" ont réussi à poursuivre leurs routes dans l'après-seconde guerre mondiale.

Les nouvelles orientations de la recherche des années soixante et soixante-dix ont vu la disparition progressive des démarches fondamentalement régionales au profit de thèmes de plus en plus pointus et novateurs. Actuellement les thèses de régionales faisant date se font rares malgré la publication de la *Géographie Universelle* ⁽¹⁵⁾, ouvrage dont l'objectif est universel dans le sens où l'ensemble des terres émergées devraient être traitées, mais régional quand on regarde la démarche, étude presque pays par pays !

Pouvons-nous dire que notre travail correspond à la géographie régionale traditionnelle ? Rien n'est moins sûr dans le sens où nous serons sans cesse obligés de nous interroger sur la pertinence de l'espace choisi. De plus, la thématique des discontinuités spatiales, motivation première, a été l'élément sélectif dans le choix des Alpes occidentales où l'approche théorique trouve une application concrète pertinente.

Une thèse dans cette optique nécessite une démarche à la fois audacieuse et humble. Audace, car vouloir faire une synthèse si rapidement relève presque de l'inconscience, néanmoins les jeunes chercheurs peuvent et doivent profiter de l'expérience de leurs aînés. Humilité, car il paraît évident que nous ne pouvons aboutir à un résultat figé, mûri et incontestable ; seule la durée permet à un spécialiste de s'affirmer comme tel.

Une démarche "régionale" innovante doit partir d'une interrogation essentielle : l'espace étudié est-il pertinent ? Les premiers régionalistes ne pouvaient pas imaginer une interrogation aussi directe. L'approche régionale était à la fois un outil d'étude et un outil pédagogique pour présenter une réalité géographique, pas toujours lisible pour le simple citoyen, correspondant à une affirmation politique. La géographie actuelle ne doit pas se sentir cernée par des limites imposées. Le

¹⁴ R. Brunet (dir.), 1990-1996, *Géographie Universelle*, Belin-Reclus

chercheur choisit ses limites spatiales en fonction d'arguments scientifiques et empiriques dans le sens où il détermine son espace avant d'en approfondir les principales approches. Une telle démarche peut aboutir à un constat relativisant la pertinence des choix originaux. Cela ne semble pas un handicap, bien au contraire. La géographie régionale moderne intègre une grande variété de paramètres, l'interrogation sur la pertinence des échelles spatiales est alors constante. La géographie régionale existe pour souligner les lignes de force, les cohérences des zones d'influence, les éléments structurants d'un espace donné. Les limites spatiales vont donc varier en fonction des critères choisis, c'est la synthèse de ces derniers qui aboutira à une limite médiale.

La démarche se complexifie quand une limite reconnue n'est plus en périphérie de l'espace étudié mais au centre. Certains arguments permettent de remettre en cause, non pas l'existence d'une limite reconnue, mais l'importance de son effet de barrière. Une frontière est une limite, mais elle n'est pas obligatoirement un mur, bien au contraire : des dynamiques territoriales originales peuvent s'adapter, voire profiter d'une telle situation.

Les frontières constituent un thème largement étudié et depuis longtemps (cf¹⁶), les frontières qui nous intéressent ont fait l'objet de multiples études, bien souvent monographiques. Néanmoins, la cohérence de l'étude semble innovante à la fois pour le choix spatial et pour la démarche synthétique choisie.

Démarche synthétique, cela implique aussi des raccourcis sûrement choquants pour le spécialiste qui a travaillé pendant des années sur tel ou tel aspect, mais nécessaires si nous voulons faire apparaître une vision globale de cet espace francophone. Enfin, ce travail met en relief l'idée qu'une volonté politique, même la plus consciente et affirmée, ne pourra pas briser *les tendances lourdes de l'histoire* qui se font par et pour ceux qui vivent l'espace au quotidien, c'est à dire tous les être humains, et non pas seulement ceux qui nous gouvernent. La grande question est de savoir où se situe ce travail dans les champs disciplinaires de la géographie. La frontière, en tant que discontinuité spatiale majeure, est un objet géographique

¹⁶ P. Guichonnet et C. Raffestin, 1974

qui touche l'ensemble des champs de la géographie humaine, voire physique, en ce qui concerne la disposition et l'organisation des volumes orographiques. Dans la géographie humaine, l'intérêt de notre objet d'étude peut aussi bien influencer sur l'organisation régionale que sur la compréhension des grandes mutations mondiales. L'organisation mondiale utilise les différentiels quels qu'ils soient dans le rapport de forces politique et économique. Notre étude est aussi un exemple localisé de stratégies beaucoup plus globales. Il serait donc réducteur de chercher à classer nécessairement la démarche choisie, à moins qu'elle ne soit qu'une application possible de la géographie dite des frontières.

Pour terminer, il faut insister sur une idée simple. Jamais nous n'aurons l'objectif de présenter une dynamique dans le détail comme pourrait le faire une thèse à caractère monographique. Notre discours, dans cette optique, est une approche synthétique où *le jeu et les perceptions des acteurs* territoriaux sont centraux.

Les outils de recherches :

L'analyse et les recherches concernant notre sujet ont été nécessairement éclectiques. La diversité thématique vis-à-vis d'un espace géographique sous-entendait dès le départ du travail un usage de moyens de recherches les plus diversifiés possible.

Les recherches se sont effectuées sur des "terrains" très différents. Le travail en bibliothèque pour constituer une bibliographie la plus exhaustive possible et pour analyser les idées déjà formulées a été le travail initial incontournable. Un approfondissement dans les archives, notamment de l'Armée de Terre¹⁷, nous a permis de comprendre la dimension géostratégique de la frontière.

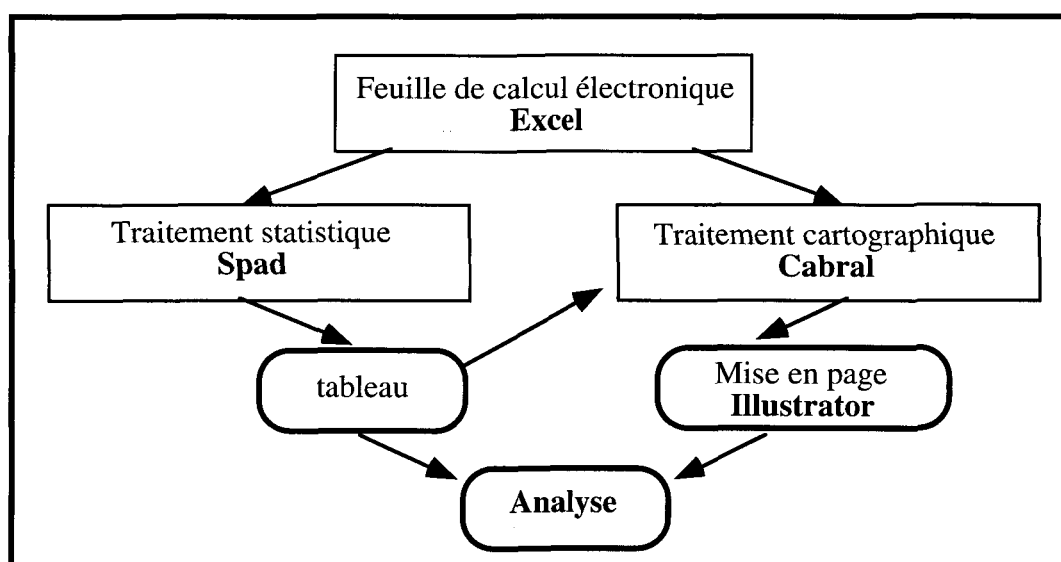
De très nombreux contacts ont été pris permettant à la fois l'accès à une documentation abondante et actuelle sur les organismes "transfrontaliers" et à des entretiens avec des responsables mais aussi des techniciens, travailleurs de l'ombre mais très souvent les mieux informés sur la réalité. Cette démarche de "terrain" a été complétée, parfois précédée, d'une connaissance des territoires

¹⁶ Service Historique de l'Armée de Terre, Vincennes

frontaliers avec les pieds et les yeux pour “sentir” le terrain.

Afin de mieux cerner les perceptions des territoires nous avons réalisé une enquête¹⁸ écrite envoyée à 669 élus locaux avec un taux de réponse de 34,83 % complétant l'enquête réalisée par le Conseil du Léman sur la conscience lémanique des populations¹⁹. Le traitement de l'enquête a été informatisé avec une saisie sur feuille de calcul électronique (Excel), un traitement statistique (Spade²⁰), enfin une cartographie des réponses par l'intégration des données sur un logiciel de cartographie analytique (Cabral).

Figure 4 : traitement de l'enquête



La mise en place du fond cartographique par communes de l'ensemble de l'espace transfrontalier a été une difficulté majeure, le travail n'avait jamais été réalisé à cette échelle jusqu'à maintenant. L'ensemble du fond cartographique a été traité avec l'application Adobe Illustrator et est composé :

- . du fond communal proposé par l'INSEE pour la partie française,
- . du fond communal réalisé par l'Université de Genève pour les communes des cantons romands, néanmoins une simplification des polygones de chaque commune a été nécessaire pour faciliter la gestion du fond final,
- . pour le Val d'Aoste, aucun fichier proposé par les services du

¹⁷ Voir annexe n° 8

¹⁸ Conseil du Léman, *Résultats de l'étude sur la conscience lémanique*, 1996

¹⁹ le traitement statistique a été réalisé par un professionnel du Ministère de l'Équipement : Erwann Minvielle

gouvernement n'a pu être lu par les applications à notre disposition, il a fallu dessiner commune par commune le fond sous Illustrator,

La principale difficulté a été l'intégration des trois fonds puisque la France et l'Italie sont traditionnellement cartographiées en projection terrestre, tandis que la Suisse est cartographiée en projection non-terrestre.

Le temps passé à ce travail n'a pas été vain. Il m'a permis d'apprendre à maîtriser les logiciels de cartographie analytique et à approfondir les techniques de format, de mise en page et de dessin. De plus les résultats ont constitué une source d'informations nouvelles permettant de nuancer de nombreuses idées notamment en matière d'identités territoriales.

Enfin, de nombreuses lectures en-dehors du champ strictement disciplinaire m'ont permis d'avancer dans la précision des concepts utilisés, soit parce que les définitions proposées par les géographes ne correspondaient pas toujours aux besoins, soit parce que les travaux des autres sciences sociales apportent des éclairages complémentaires aux vues du géographe.

Du décor au scénario : les enjeux des acteurs

Les hommes sont dans le temps et l'espace, mais ils font aussi le temps et l'espace. Cette combinaison subtile a été au cœur de notre réflexion pour élaborer la démarche du développement de ce travail.

C'est pourquoi un zoom sur l'histoire passant rapidement du temps long à la période contemporaine nous permet de visualiser les différents mouvements des lignes frontières car les espaces de souveraineté, oeuvres humaines par définition, sont mouvants, voire fragiles. Néanmoins, depuis 1860, ce ne sont plus les limites des espaces (sauf détails) qui ont changé mais les façons dont les pouvoirs ont interprété le rôle des frontières. Les constitutions révèlent les signes d'ouverture et de fermeture potentiels envers les Etats limitrophes. Les relations humaines ont toujours existé mais la deuxième moitié du XXe siècle a permis une accélération des échanges, conformément au système économique global mis en place à

l'échelle mondiale sur la même période.

La seconde partie permettra de comprendre la diversité des approches des frontières par les différents acteurs. Selon les besoins, selon les moyens, les acteurs, institutionnels ou non, publics ou privés, se positionnent en situation de médiateurs cherchant à lier des espaces frontaliers. La gestion des espaces frontaliers eux-même ne peut pas être exclue car les acteurs y sont nécessairement ancrés. La ligne frontière n'est qu'un lieu de passage, les conséquences des médiations se réalisent de part et d'autre de la ligne.

Enfin, le jeu des acteurs s'intègre dans une évolution historique et spatiale européenne tout en étant immergé dans des références identitaires plus localisées dont le territoire est un élément fondamental. Un approfondissement des concepts nous permettra de comprendre comment les identités peuvent évoluer, même lentement, au contact des frontières. Les médiations participent aux changements de perceptions, perception de la ligne frontière, perception des espaces frontaliers. Dans tous les cas, les acteurs sont à la fois cause, objet et conséquence des dynamiques géographiques transfrontalières.

PARTIE 1**LA RESPIRATION
D'UN ESPACE**

- des frontières d'Etats fixées depuis 1860 -

“Aujourd’hui il nous apparaît que les petites cultures qui ont pu s’établir entre les grandes représentent justement des phénomènes de syncrétisme du plus haut intérêt”

Iso Camartin¹

¹ I. Camartin, 1991, p. 57

L'espace à étudier ne s'est pas délimité à un moment donné, il est le fruit d'une évolution longue et relativement complexe que nous développerons. Influences linguistiques, religieuses ou d'une manière plus globale culturelles, ont forgé un espace original. Il est marqué par des massifs de montagnes élevées, des vallées encaissées et des cols enneigés en période hivernale. Pourtant au lieu d'être une zone de barrières, dites naturelles, c'est un espace de passages et d'échanges qui a donné naissance à une "civilisation" alpine se caractérisant par la diversité.

Un pouvoir s'affirme par la souveraineté territoriale, les Alpes n'ont pas échappé à la règle du partage avec la conséquence essentielle qui est l'apparition d'abord floue, puis de plus en plus affirmée des frontières, des marges aux lignes, où se rencontrent les souverainetés territoriales.

Avec les légitimités nationales, les Alpes se sont transformées en territoire qu'il fallait partager. Les parts se ressemblent, restent juxtaposées mais sont dominées par des souverainetés différentes.

La civilisation alpine est-elle un ciment suffisamment durable pour échapper réellement à la règle de la frontière-coupure ?

Les Etats de l'Europe occidentale, dans leur convergence qui caractérise la seconde moitié du XXe siècle, sont-ils dans une dynamique permettant de souligner l'unité alpine, ou au contraire renforcent-ils les divisions dans la logique des Etats-nations ?

Cette première partie souhaite montrer cette construction-division qui caractérise une partie du monde alpin. L'histoire, sur la longue durée, est donc un outil essentiel de compréhension, mais nous nous attarderons sur la période contemporaine qui est celle la plus marquée par des alternances fermetures-ouvertures. Les mouvements des marges et des lignes dans l'espace alpin permet de parler de respiration avec des allés et venues rythmant les temps historiques.

La période actuelle est, sans aucun doute, la plus originale puisque nous sommes en présence d'un "effacement" théorique des frontières dans le cadre d'une Europe unie où le maître mot est la coopération².

² La France et l'Italie en 1949, la Suisse en 1962, sont membres du Conseil de l'Europe

CHAPITRE 1

DE LA JUXTAPOSITION D'ESPACES AU RASSEMBLEMENT³ SAVOYARD

Espace de hautes montagnes, de cols parfois difficilement accessibles, de vallées profondes pénétrant les volumes orographiques, et de lacs, les Alpes au carrefour de la Suisse, de l'Italie et de la France ont depuis des millénaires abrité des groupes humains.

Le milieu physique n'a pas réellement constitué un obstacle à la mise en place des sociétés alpines. Les contraintes ont plutôt canalisé les flux sans pour autant les empêcher. La "saisonnalité" des échanges a néanmoins été un point fort de la vie des populations résidant dans les hautes vallées.

Une région aussi complexe s'est-elle retrouvée en marge des grandes aires d'influences culturelles divisée par ses propres contraintes ? Les sociétés alpines ne risquaient-elles pas de se retrouver exclues des grands débats de l'époque médiévale et moderne ? Une unité alpine a-t-elle été réalisée sur le long terme ?

1. LES ALPES, ESPACE DE VIE BIEN AVANT LA FAMILLE DE SAVOIE

Une occupation humaine très ancienne

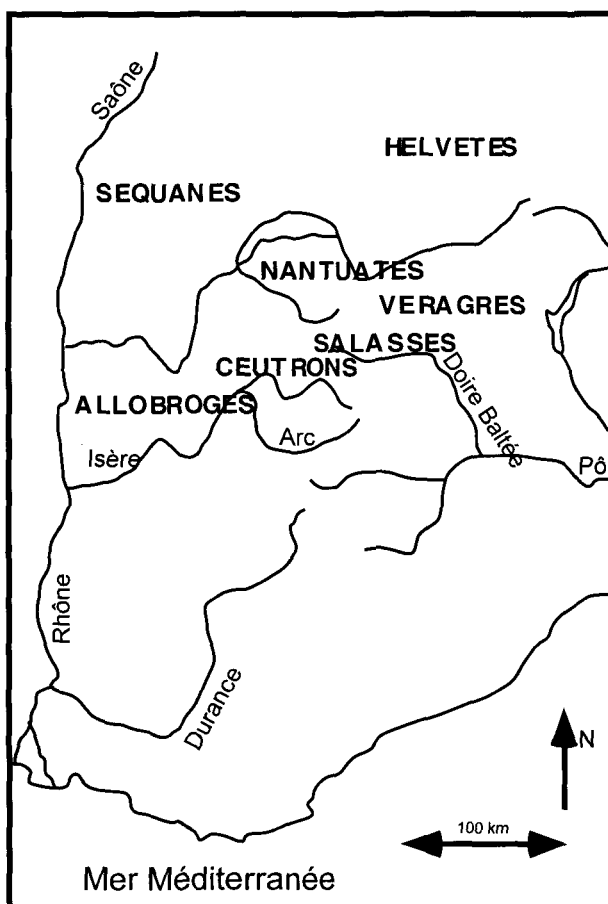
L'histoire est nécessaire pour comprendre la construction politique, économique et sociale d'un espace. Sans remonter dans le temps jusqu'à la période pré-

³ Le but de cette présentation n'est pas de faire une étude approfondie de l'évolution des structures politiques et sociales dans le temps mais de bien comprendre l'histoire des Alpes occidentales afin d'analyser ensuite la réalité actuelle qui est au coeur de notre sujet.

historique, quelques rappels simples sont nécessaires. Le peuplement des Alpes est ancien avec des communautés structurées bien avant la construction de l'empire Romain.

Nous distinguons cinq peuplades alpines sur les Alpes occidentales comprises dans notre domaine d'étude. Nous avons les Ceutrons de Tarentaise et du Haut Faucigny, les Salasses du Val d'Aoste, les Nantuates du Chablais, les Veragres du bas Valais, et les Allobroges des parties basses des Alpes entre Rhône et hauts reliefs. En réalité, nous avons des peuples venus à des époques différentes. Ceutrons et Salasses sont présents bien avant les Allobroges ; il est difficile d'affirmer précisément leurs origines étant donné les débats actuels dans la communauté des pré-historiens. B. Janin se contente à propos des Salasses de

Figure 5 :
Populations avant l'arrivée des romains



dire qu'ils sont issus du substrat celto-ligure⁴, et nous pouvons étendre cette remarque aux Ceutrons.

D'ailleurs, les liens sont nombreux entre les peuples des Grandes Alpes, les pièces de monnaie attestent des échanges antérieurs à l'époque romaine, comme les pratiques funéraires⁵ notamment entre Valais et Val d'Aoste⁶.

La civilisation des Allobroges, d'origine Celte, se serait mise en place vers 500 avant Jésus Christ, comme les Helvètes en Suisse. Son arrivée correspond au recul des Ceutrons et des Nantuates dans les vallées alpines car les

⁴ B. Janin, 1991, p.111

⁵ notamment les tombes à ciste, "coffre de pierre" comme à Villeneuve (Valais) et à Saint-Nicolas (Val d'Aoste)

⁶ Barocelli, *L'âge préromain dans la Vallée d'Aoste*, Augusta Praetoria, Aoste, 1923, p. 41-48

Allobroges occupent prioritairement les parties basses de la Savoie⁷. Ils exploitent le fer dans les mines alpines comme attestent les vestiges des mines de Faverges et du Salève. Bijoux, armes et outils prouvent le niveau de développement de cette civilisation. *La présence des différents peuples a marqué la toponymie* comme dans le pays des Allobroges avec les termes de “alpe” et de “nant”⁸ (ruisseau). Les Alpes occidentales sont composées originellement d'un *pluri-ethnisme qui ne disparaîtra pas réellement sur le long terme*.

Nous sommes en présence d'un *paradoxe*, d'un côté nous avons un peuplement ancien et diversifié, de l'autre un ensemble physique difficile aux montagnes élevées et au climat rigoureux. Les effets de l'altitude, refroidissement et enneigement notables, sont des facteurs nécessitant une adaptation humaine importante. Bien entendu, la majorité des cols sont accessibles en été, l'hiver est une période de repli sur soi des populations dans le cadre d'économie agropastorale. Ce qui est intéressant de constater, c'est le fait que les populations n'hésitent pas à choisir les difficultés climatiques pour se retrouver au coeur d'une *zone de carrefour*. Les montagnes, au lieu de diviser, sont des canalisateurs de flux avec comme axes majeurs les vallées et les cols. Les Alpes représentent un frein aux échanges en hiver avec la neige, et les risques qui y sont associés comme le verglas et les avalanches. Mais globalement les Alpes, du fait de leurs structures orographiques en vallées pénétrant profondément les massifs, ont été favorables aux rencontres et à la sédentarisation de populations.

L'empire romain marque les voies de passages

La domination romaine peut être considérée comme la première unification politique des Alpes occidentales. La conquête des Alpes du sud est réalisée en 125 av. J.-C. par le Consul Fulvius Flacus avec un franchissement des Alpes au niveau du col du Montgenèvre.

Pour les Alpes occidentales, la stratégie de conquête se fait en tenaille. Le pays des Salasses était considéré par les Romains comme la charnière essentielle de

⁷ M. Hudry et alii, 1989, p. 22

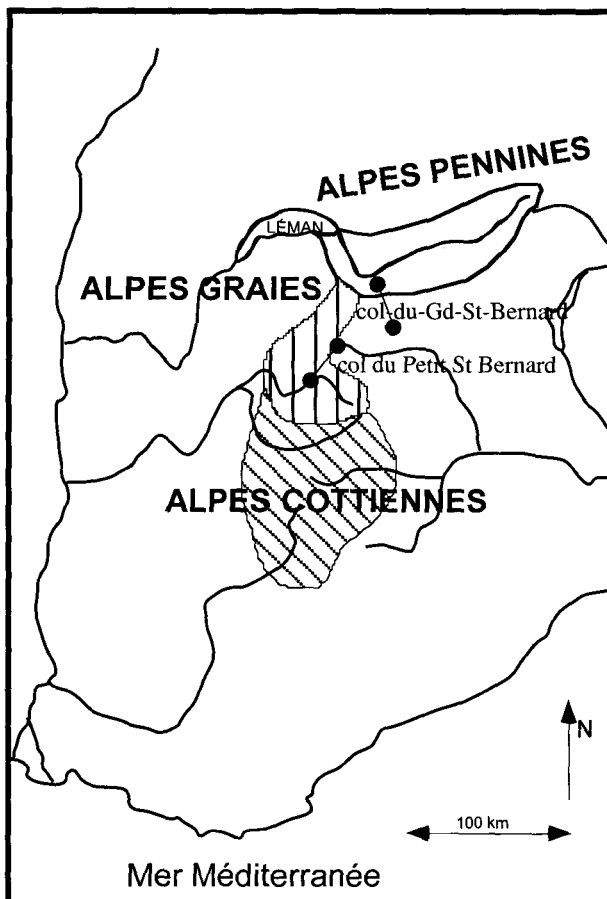
⁸ “alpe” et “nant” sont d'origine celto-ligure

l'arc alpin, sa maîtrise était donc évaluée comme une nécessité pour construire un vaste empire stable face aux barbares. Une première tentative, vers 143 av. J.-C. par Appius Claudius se solde par un échec puisque les Romains ne maîtrisent pas la vallée d'Aoste, les conquérants sont seulement autorisés à utiliser la voie de passage par le Grand-Saint-Bernard.

Les parties basses des Allobroges sont conquises par la vallée du Rhône, donc par l'ouest en 121 av. JC par le Consul Fabius Maximus qui reçoit le surnom d'Allobrogicus ! Néanmoins, il faudra attendre l'époque de Jules César pour avoir une véritable pacification des Allobroges.

Les passages des Alpes sont toujours maîtrisés par les peuples des hautes vallées. La maîtrise totale des Alpes est tardive avec la soumission des Salasses en 25 av. J.-C. et entre 16 et 14 av. J.-C. le contrôle réel des Alpes Cottiennes, des Alpes Graies et des Alpes Pennines. Le peuplement est largement touché par la présence romaine puisqu'une partie des hommes est déportée pour l'esclavage.

Figure 6 :
Provinces romaines des Alpes



La Romanisation (1er siècle av. J.-C.) se fait à plusieurs niveaux permettant de parler de culture celto-romaine. Le latin vulgaire se diffuse comme langue de référence, les coutumes romaines s'imposent grâce à la fondation de bourgs et de domaines. Les hommes libres sont citoyens de l'empire même s'ils doivent payer de lourds impôts. Il est à noter l'importance de cette époque dans la structuration du réseau de routes transalpines. Les cols étaient depuis longtemps des lieux de passages, les traces existent. Néanmoins, la période romaine permet la création de voies routières fiables

avec des tracés imposant de gros travaux. Petit et Grand Saint-Bernard sont des passages obligés comme le col du Montgenèvre. La voie principale de Rome à Vienne sur le Rhône passe par le col du Petit-Saint-Bernard par la vallée de l'Isère et Aoste.

Les invasions barbares disloquent l'empire romain (Ve s. ap. J.-C.)

La dislocation de l'Empire romain provoque une fracture importante dans les Alpes occidentales.

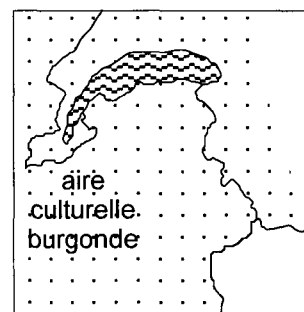
Deux vagues successives de barbares germains vont envahir les contrées alpines avec le plus souvent l'accord des romains ayant besoin de soldats et de paysans efficaces. Les peuples comme les Alamans sont d'excellents guerriers. Ils envahissent plusieurs fois l'actuelle Savoie à partir du IIIème siècle, pourtant ils s'installeront plus au Nord, dans la zone helvétique dite aujourd'hui alemanique.

La situation politique se stabilise vers le Ve siècle après Jésus Christ. L'actuelle Romandie et la Savoie sont largement occupées par les Burgondes, peuple venant probablement de Scandinavie. Les Burgondes s'installent en appliquant la loi romaine dite de "l'Hospitalité". Ils ont reçu les deux tiers des terres, le tiers des esclaves et la moitié des forêts et vergers⁹, toutefois leur présence ne semble pas ressentie comme une occupation. Les populations locales vont rapidement se mélanger aux Burgondes, eux mêmes adoptent le latin en y intégrant des termes germaniques (terminaison en ange, ens, inges comme

Taninges). La limite d'influence Burgonde à l'Est correspond aux grandes lignes de partage des eaux comme les Alpes Valaisanes, le Massif du Mont-Blanc ou même le Chablais.

Les modes de vie burgonde permettent de parler d'aire

culturelle, au moins pour les parties basses. Au-delà de la limite d'influence, nous sommes dans l'espace conquis par les Ostrogoths. *La vallée d'Aoste se trouve donc en-dehors de l'influence unificatrice des Burgondes.* Vers le Ve siècle, la



⁹ M. Hudry et alii, 1989, p. 39

fonction de passage avec les grands cols est en déclin. Les romains ont utilisé les Alpes comme voies de passages grâce à une paix maîtrisée, les grandes invasions déstabilisent les rapports transalpins. Les cols ne sont plus suffisamment sûrs, non pour des raisons climatiques, le petit-âge glaciaire étant bien postérieur, mais pour des raisons de sécurité pendant les déplacements. Des bandes incontrôlées représentaient une menace trop importante. Les voies d'eau contournant les Alpes sont beaucoup plus fiables.

La soumission à la monarchie franque (du Ve au Xe siècle)

La division des Alpes n'est finalement que temporaire. L'intégration des Alpes dans *la royauté mérovingienne permet une réunification*. Le royaume franc maîtrise d'abord l'espace lémanique et plus au nord le Jura et l'axe du plateau et de la plaine Sud des Alpes Suisses. L'annexion, sous les carolingiens, de la Vallée d'Aoste et de Suse permet à la fois de contenir les lombards et de recréer des liens entre les peuples alpins, même si localement ils n'ont pas vraiment disparu. La route des Alpes redevient un axe fort notamment en terme de pouvoir car les liens entre le royaume et le nouvel État pontifical sont essentiels.

Les hospices du Grand-Saint-Bernard et du Petit-Saint-Bernard se développent grâce au *trafic commercial* lié à la sécurité relative de la région. Cette pratique monastique est liée aux axes routiers importants donc aux vallées et aux cols les plus importants que ce soit en Tarentaise¹⁰, en Valais, ou dans la Vallée d'Aoste¹¹.

Au partage de l'Empire de Charlemagne, en 843, les Alpes occidentales font partie de la Lotharingie, espace linéaire qui n'a jamais eu d'existence fonctionnelle.

La dislocation de l'ancienne lotharingie n'est pas totale, un domaine se crée avec la Bourgogne dominée par les Rhodolphiens en 888. C'est une époque cruciale pour la construction de la structure du pouvoir. D'un côté, nous avons les anciens comtes carolingiens, généralement très grands propriétaires qui restent influents. De l'autre, un pouvoir royal qui "nomadise"¹² d'une ville à l'autre, sans

¹⁰ H. Onde, 1942, p. 27

¹¹ B. Janin, 1991, p. 116

¹² M. Hudry et alii, 1989, p. 43

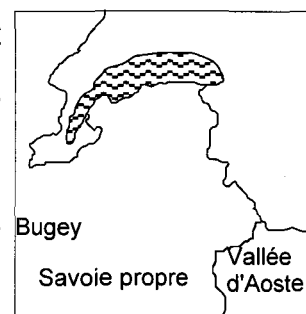
administration structurante. Enfin, le pouvoir religieux soutenu par Rodolphe III reçoit des droits comtaux comme la justice et la perception des taxes. Nous constatons la mise en place d'un système de type féodal qui restera la base seigneuriale du pouvoir de la famille de Savoie.

La féodalité dans les Alpes (du Xe au XIVe siècle)

L'intégration du royaume de Bourgogne en 1032 au Saint-Empire Germanique n'empêche pas la parcellisation de l'espace alpin en nombreux fiefs. Le pouvoir est le fruit d'un réseau complexe de liens résultant de mariages, de guerres, d'achats et surtout d'hommages permettant aux seigneurs les plus puissants d'avoir des vassaux.

Nous sommes en présence d'un espace éclaté où le pouvoir est d'abord un problème d'hommes avant d'être une cohérence spatiale. La perception de l'espace à cette époque explique en partie cette *absence de lien entre pouvoir et territoire cohérent*. A partir du XIe siècle, les Comtes et Evêques de Genève, les Barons du Faucigny, les Comtes de Maurienne se disputent les pouvoirs seigneuriaux. Ainsi, le Comte de Maurienne prend le titre de Comte de Savoie avec Humbert aux Blanches Mains qui accède au pouvoir en 1030. Les Comtes de Savoie, vont construire à partir du fief le plus uni regroupant le Bugey, la Savoie-propre, la Maurienne et la Vallée d'Aoste, *un vaste ensemble alpin*.

Les cols vont rapidement être maîtrisés par les Comtes de Savoie. Le Petit-Saint-Bernard et le Grand-Saint-Bernard

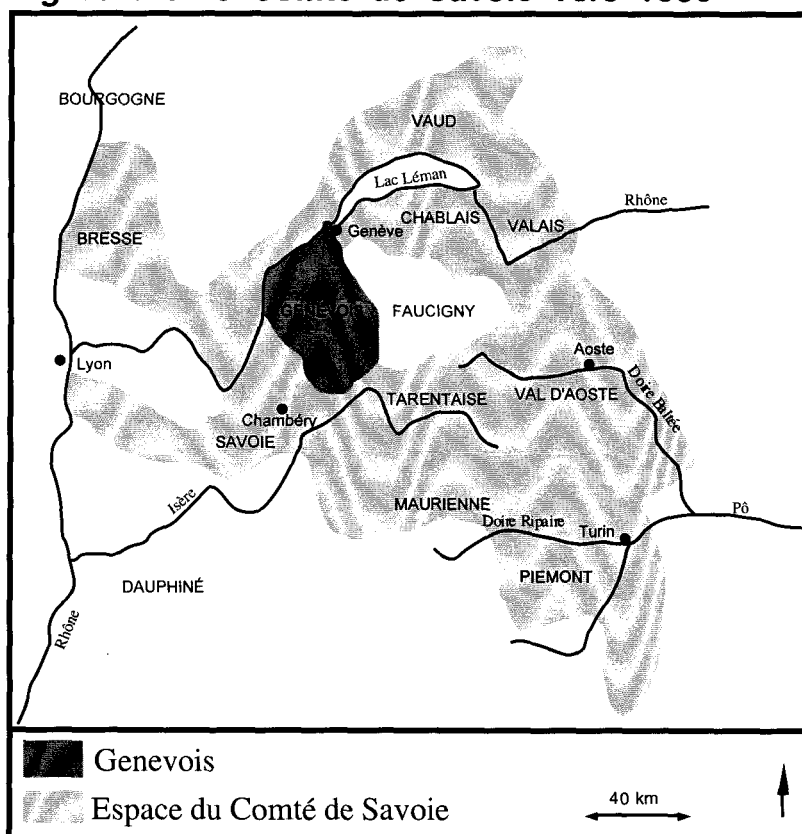


deviennent des charnières grâce aux possessions en Valais et en Tarentaise ; puis le Mont-Cenis, avec le mariage d'Odon en 1051, successeur de Humbert avec Adelaïde de Suse, complète le dispositif spatial.

En 1350, le Comté de Savoie s'étend de Vaud au Nord au Piémont au Sud, intégrant le Val d'Aoste et le Valais jusqu'à Sion compris vers l'amont. D'Est en Ouest, le territoire comtal va de la plaine padane à la vallée du Rhône, même si Lyon en est exclu. Il faut remarquer le caractère "insulaire" du Faucigny et du

Genevois. Mais celui-ci a prêté hommage et le Faucigny est cédé au dauphin de France en 1348 puis échangé par Amédée VI en 1355 contre des terres savoyardes en Dauphiné. Le caractère insulaire s'efface donc progressivement, c'est un héritage typique de la dislocation territoriale de l'époque féodale. Le Comté de Savoie, en-dehors de Genève dépasse donc à l'époque le territoire théorique de notre étude. C'est un espace politique qui paraît d'autant plus important que les moyens de déplacement n'étaient pas très rapides à l'époque.

Figure 7 : Le Comté de Savoie vers 1350



Source : M. Hudry et alii, 1989, p. 93

De l'époque pré-romaine à la mise en place du Comté de Savoie, nous constatons que les Alpes n'ont pas réellement joué le rôle de barrière. Les cols sont plus ou moins accessibles selon les périodes, mais cela n'a aucun lien avec des éléments d'ordres orographiques ou climatiques. Cela dépend de facteurs politiques et techniques. La capacité d'un pouvoir à maîtriser un espace, notamment sur le plan de la sécurité des biens et des personnes pendant leurs déplacements, est déterminante. La maîtrise des réseaux de transports comme la création et l'entretien des routes n'est pas à négliger. Ouverture et fermeture des grands cols

sont donc le fruit des flux et reflux des types de pouvoirs.

En-dehors des cols, nous pouvons constater que les échanges transalpins concernent d'abord des lignes, plus que des surfaces. Des axes privilégiés comme la vallée d'Aoste, le Valais, la Tarentaise ont profité des échanges culturels et économiques. La diffusion des techniques et des connaissances à l'ensemble de l'espace alpin, y compris les hautes vallées, est beaucoup plus difficile à prouver. Ces lignes ont été ponctuées par des villes aux fonctions militaires et commerciales, sans oublier les monastères, les évêchés qui ont vécu au rythme des échanges. La diffusion du christianisme confirme cette tendance, les fouilles archéologiques permettent de trouver des arguments sur sa diffusion comme, par exemple, à Genève, Moûtiers et Aoste. Par contre les fouilles sont beaucoup plus confuses dans les vallées à l'écart des grands axes.

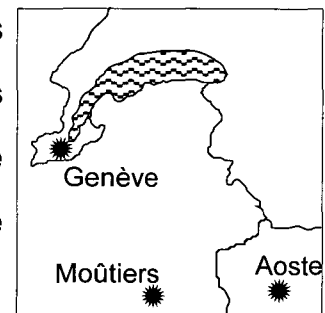


Figure 8 :

CHRONOLOGIE DES SOUVERAINS DE SAVOIE			
DU XIVe AU XIXe SIECLE			
dates d'avènement		dates d'avènement	
Les Comtes de Savoie au XIVe siècle		Les Ducs de Savoie au XVe siècle	
<i>Edouard Le Libéral</i>	1323	<u>Louis</u>	1439
<i>Aimon le Pacifique</i>	1329	<i>Amédée IX, le bienheureux</i>	1465
<u>Amédée VI, le Comte vert</u>	1343	<i>Philibert, le chasseur</i>	1472
<i>Amédée VII, le Comte rouge</i>	1383	<i>Charles 1er, le guerrier</i>	1482
<u>Amédée VIII, Duc en 1416</u>	1391	<i>Charles II</i>	1490
		<i>Philippe II, sans terre</i>	1496
		<i>Philibert II, le beau</i>	1497
Les Ducs au XVIe siècle		Les Ducs au XVIIe siècle	
<u>Charles III, le bon</u>	1503	<u>Victor-Amédée 1er</u>	1630
<u>Emmanuel-Philibert, Tête de fer</u>	1553	<i>François-Hyacinthe</i>	1637
<u>Charles-Emmanuel 1er</u>	1580	<i>Charles-Emmanuel II</i>	1638
		<u>Victor-Amédée II</u>	1675
Les Rois de Sardaigne au XVIIIe siècle		Les Rois de Sardaigne au XIXe siècle	
<i>Victor-Amédée II</i>	1718	<u>Victor-Emmanuel 1er</u>	1802
<u>Charles-Emmanuel III</u>	1730	<u>Charles-Félix</u>	1821
<i>Victor-Amédée III</i>	1773	<u>Charles-Albert</u>	1831
<u>Charles-Emmanuel IV</u>	1796	<u>Victor-Emmanuel II</u>	1849
		Roi d'Italie en 1861	

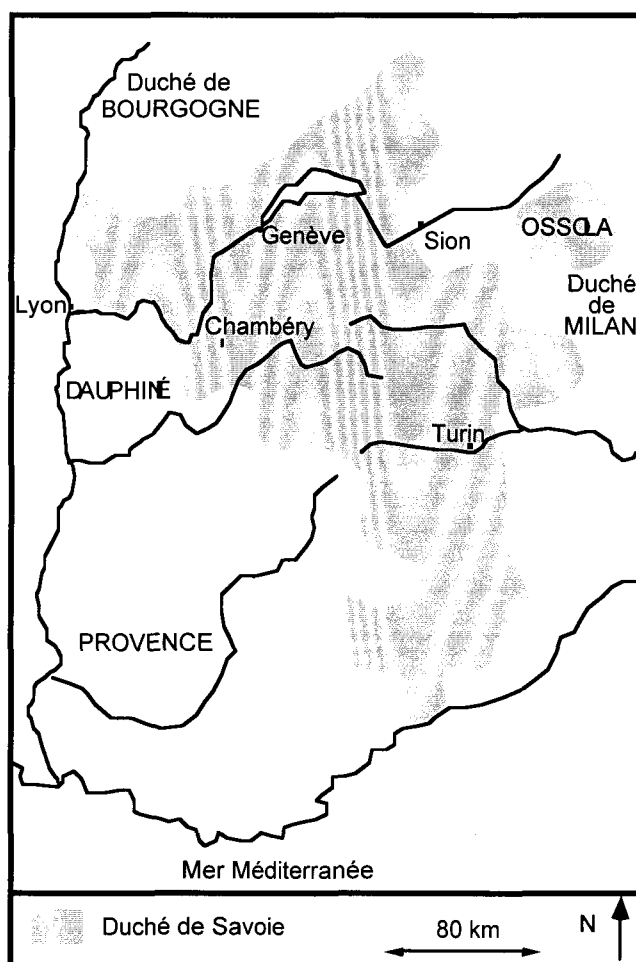
Remarque : les noms cités dans le texte sont soulignés - D'après M. Hudry et alii, 1989

2. LA CONSTRUCTION RÉGIONALE DE LA MAISON DE SAVOIE

La construction d'un Duché administré

Le domaine de Savoie s'organise en État féodal à partir d'Amédée VIII. Un travail

Figure 9 :
Le Duché de Savoie en 1430



d'organisation est engagé dans l'administration de la Savoie, érigée en duché en 1416 par l'Empereur Sigismond. Le Duc Amédée VIII publie en 1430 les statuts de Savoie, communément appelé "Réforme Universelle de Savoie", véritable code de législation concernant les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, il régleme les rapports sociaux à l'intérieur du duché.

Il est devenu réellement homogène et transalpin, et est aussi devenu maritime avec la maîtrise de Nice. A noter, cependant la possession du territoire d'Ossola au Nord du Duché de Milan, sans lien fonctionnel avec le

reste du Duché de Savoie.

La Savoie est encadrée par le Dauphiné français, le Duché de Bourgogne et celui de Milan. Les ducs de Savoie doivent donc composer avec les princes français, germaniques, espagnols et autrichiens avec une diplomatie constante et délicate n'empêchant pas une occupation française de 1536 à 1559 permettant aux français le franchissement des Alpes, soulignant une fois encore le rôle de passage

essentiel que constituent les grands cols alpins. Le Duc, Charles III le bon, ne peut garder pendant cette période que Nice, Verceil et la Vallée d'Aoste. En 1557 la victoire de Saint-Quentin sur les Français et le traité de Cateau-Cambrésis en 1559 permet à Emmanuel-Philibert, dit Tête de fer, de récupérer son ancien territoire, sauf Turin.

L'enjeu des débats religieux dans le partage de l'espace

La réforme protestante est essentielle à rappeler pour comprendre les grands mouvements d'idées dans les Alpes occidentales. Apparue au XVI^e siècle, les Réformateurs ont eu un large écho en Allemagne avec Luther, en Suisse avec Zwingli et en France avec Calvin. Le mouvement des Vaudois, disciples de Pierre Valdo, a joué un rôle dans les Alpes notamment sur le versant oriental en diffusant les nouvelles idées religieuses, ils se rallient aux Protestants en 1532.

Nous constatons deux flux dans la dynamique spatiale de la réforme chrétienne. Un mouvement venu du Nord-Est c'est à dire de l'Allemagne en passant par Berne et par Zurich. Les bernois diffusèrent le protestantisme dans le pays de Vaud et en Chablais¹³, au coeur des terres savoyardes.

Les réformés français trouvèrent deux fois refuge en Suisse romande. Avant l'Edit de Nantes d'Henri IV accordant la liberté religieuse en 1598. Et à la suite de la révocation de l'Edit de Nantes en 1685 (édit de Fontainebleau). A cette époque là, 22.000 protestants quittent la France pour la Suisse, d'autres partent pour l'Allemagne et les colonies britanniques de l'Amérique du Nord.

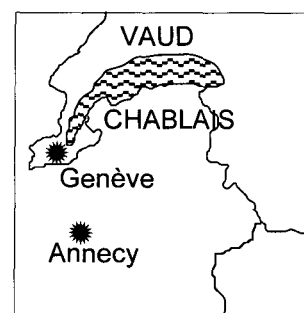
Parmi les réfugiés du XVI^e siècle, nous trouvons Jean Calvin (1509-1564). Passé à la Réforme en 1533-34, il est obligé de fuir la France. Il se fixe définitivement à Genève en 1541 où il met en place un État dirigé selon les principes rigoureux de l'Évangile. Son oeuvre principale, "l'Institution de la vie chrétienne" en 1536 marque profondément la Réforme. *Genève devient la capitale du Calvinisme et plus globalement la ville des réformés non-germanistes.* Jean Calvin est donc le

¹³ M. Hudry et alii, 1989, p. 107

premier à donner un rayonnement international à Genève.

La contre-réforme est tout aussi essentielle pour comprendre les limites religieuses actuelles.

Annecy est le symbole à la fois du repli du catholicisme et de la reconquête des âmes. Ce mouvement se caractérise par le départ de l'évêque de Genève en 1533 à Annecy, accompagné du chapitre de la cathédrale, des communautés religieuses et des familles catholiques. Le pays de Vaud



devenu protestant a été cédé aux Bernois en 1564. Le retour de la Savoie au duc Emmanuel-Philibert ne permet pas de récupérer le pays de Vaud, par contre le Chablais protestant redevient terre savoyarde, la liberté religieuse est admise. C'est à partir de 1594 que Charles-Emmanuel 1er envoie François de Sales, nommé prêtre un an plus tôt, comme missionnaire en Chablais avec un objectif jamais atteint, reprendre Genève et le pays de Vaud pour faire de la région lémanique un bastion catholique. *Annecy est donc le symbole de la contre-réforme face à Genève*, le Chablais redevient catholique. Sur le versant padan des Alpes, les Vaudois sont combattus en 1685 par les savoyards à la demande du roi de France.

La contre-réforme est un mouvement important dans les Alpes occidentales, symbolisée par le développement de l'art baroque, dont une des fonctions est de rendre plus accessible à tous les grands principes du catholicisme¹⁴. Dans ce mouvement, nous constatons une certaine unité entre le Val d'Aoste, le Valais et les versants occidentaux des Alpes. Ainsi les bulbes des clochers des églises baroques se retrouvent dans l'espace de la contre-réforme que ce soit en Valais, sur les rives du Léman, ou dans les hautes vallées comme le Val Montjoie. Les rétables ont tous un point commun, ils sont en bois ; caractéristique que nous retrouvons sur l'ensemble de l'arc alpin. Enfin, de nombreux artistes ont circulé d'une vallée à l'autre permettant une certaine homogénéité. Par exemple, Jean-Marie Albasini, originaire du Piémont a sans doute été employé à Kippel en Valais

¹⁴ Voir D. Cercllet, 1994

en 1750, puis en 1763 à Lully dans le Chablais pour réaliser le retable de la chapelle¹⁵.

Il faut resituer cette *nouvelle coupure religieuse entre catholiques et réformés dans une évolution globale de l'Europe* soulignée par Vinogradoff. "*L'Etat mondial de la Chrétienté médiévale*"¹⁶ prend fin avec la Réforme, passant d'une structure relationnelle internationale verticale à une structure relationnelle internationale horizontale. Ce qui est tout à fait vrai dans les Alpes occidentales, dans le sens où les espaces dominés par les Réformés n'ont plus à rendre compte à une hiérarchie dépassant leurs propres limites territoriales.

Nous devons nous arrêter sur un fait essentiel pour comprendre la cohérence de notre travail. La Savoie et les pays riverains du Léman, sans oublier le Val d'Aoste, constituent une grande mosaïque composée de nombreux dialectes, tous issus du latin. La Réforme est un pas décisif dans la diffusion du français à Genève et en pays de Vaud. Le vote populaire du 21 mai 1536 à Genève, transforma l'Eglise mais aussi l'école avec l'adoption du français. *La Réforme en Suisse romande permet la diffusion de la langue française* au détriment des patois. Au XVIII^e siècle, le français est devenu la référence linguistique, influencé par le mouvement des Lumières, et s'imposera comme la langue dominante des Alpes occidentales.

Une ligne de partage religieuse est encore présente de nos jours, héritage de cette époque où plus d'un périrent par le feu pour n'être pas du bon côté. Le Chablais, le Valais, la Savoie en général et le Val d'Aoste sont majoritairement catholiques, tandis que le pays de Vaud est resté protestant, Genève a un statut particulier puisqu'elle reste un lieu symbolique du protestantisme quoique les catholiques y soient désormais majoritaires. D'ailleurs, il est à noter la fréquence des échanges religieux dans cet espace catholique du XI^e au XIV^e siècle. Nous trouvons des religieux valdotains en Savoie et Valais et vice versa confirmant l'homogénéité religieuse sans oublier l'influence gallicane dans la pratique valdotaine¹⁷. A partir du XIV^e siècle, les liens avec les catholiques valaisans se coupent avec la perte

¹⁵ R. Oursel, 1975, p. 298

¹⁶ cité par G. Abi-Saab, 1990

¹⁷ B. Janin, 1991, p. 133

d'autorité de la Savoie sur une partie du Valais notamment sur la ville de Sion, suite au Contrat d'Evian où la Savoie renonce à toute ingérence dans les affaires valaisanes.

Il est évident que les débats religieux ont bien changé. Néanmoins Genève demeure la ville symbole du Calvinisme et Annecy est encore un lieu important de pratiques catholiques.

La maison de Savoie donne l'impression de réaliser une construction régionale. Les nombreuses alliances, ruptures et guerres permettent la mise en place d'un territoire alpin dans un contexte féodal dont le ciment religieux est plutôt homogène. Néanmoins, nous sommes en présence d'une limite relativement nette de l'Europe catholique face à l'Europe Protestante, avec *une rupture culturelle correspondant à une frontière des mentalités très affirmée.*

3. LE ROYAUME DE PIEMONTE-SARDAIGNE EST UNE CONSTRUCTION DIPLOMATIQUE

La Savoie dominée par la France (1630-1713)

Le duc de Savoie Charles-Emmanuel 1er est l'allié de la France. Son fils, Victor-Amédée 1er, malgré son mariage avec Christine de France, fille d'Henri IV, rompt l'alliance pour s'emparer du fief de Montferrat, au coeur du Piémont. Cette nouvelle possession s'intègre dans une stratégie de lutte contre la maison des Habsbourg.

A partir de 1630, la Savoie est dirigée par la duchesse Christine de France. Cette période de régence ne marque pas profondément la Savoie même si elle est occupée militairement. La Régente sait tenir tête au cardinal de Richelieu.

La guerre de succession d'Espagne permet à Victor-Amédée II un revirement d'alliance en faveur de l'Allemagne, de l'Angleterre et de la Hollande provoquant

une nouvelle occupation de la Savoie. Les relations diplomatiques complexes, permettant l'élaboration du traité d'Utrecht en 1713, sont l'occasion pour le duc de Savoie de se faire reconnaître.

Nous pouvons facilement imaginer l'état économique des Alpes de Savoie à la fin du XVIIe siècle et au début du XVIIIe, après les nombreux passages des différentes armées et le lot d'horreurs qui les accompagnent. Néanmoins, *la Savoie s'affirme comme un Etat sur le plan diplomatique* à prendre en compte même si elle n'a pas les moyens matériels de pays comme la France ou l'Angleterre. Victor-Amédée II a su prouver la nécessité de maintenir un véritable Etat alpin.

La Savoie retrouve sa pleine indépendance avec le traité d'Utrecht en 1713

Le duc Victor-Amédée I retrouve la Savoie et obtient une partie du Milanais. Il reçoit la couronne de Sicile ; suite à l'occupation espagnole de cette dernière, il devient le Roi de Sardaigne. L'ensemble des États de Savoie correspond désormais aux États Sardes. Malgré l'occupation espagnole de 1742 à 1748, le royaume de Piémont-Sardaigne s'impose sur les Alpes occidentales au XVIIIe siècle. Les frontières sont simplifiées avec la France et avec Genève. En réalité, *c'est l'époque où les savoyards renoncent aux territoires helvétiques des Cantons Suisses*. Le Léman devient le butoir septentrional de la Savoie, et l'ensemble du Valais est désormais hors du royaume.

L'enjeu fondamental pour les rois de Sardaigne, de Victor-Amédée II à Charles-Emmanuel IV est la création d'une cohésion savoyarde.

4. L'ABSENCE DE CONSTRUCTION NATIONALE

Le royaume de Piémont-Sardaigne est un ensemble composite sur plusieurs plans. C'est une juxtaposition de pays sans qu'il y ait obligatoirement de liens fonctionnels permettant une certaine cohérence spatiale. Sur le plan humain, la situation est tout

aussi complexe avec de nombreux particularismes locaux. Les guerres et les changements d'alliances n'ont pu qu'aggraver la situation. Le réflexe de replis des populations montagnardes est logique mais il ne favorise pas les échanges. Le royaume est aussi divisé sur le plan linguistique avec le français sur les versants occidentaux des Alpes et le Val d'Aoste, et l'italien sur le reste du royaume.

Les réformes engagées au XVIII^e siècle sont en faveur du Piémont avec l'arrivée en Savoie d'un Intendant général et d'Intendants particuliers toujours piémontais. Un cadastre général est mis en place pour mieux imposer les populations, car un royaume "moderne" a des besoins financiers croissants.

En réalité¹⁸, *la structure politique de l'Etat sarde ne correspond pas à une structure d'un État moderne avec une administration hiérarchisée et pyramidale. Les relations féodales restent fondamentales. Ce royaume existe, non pas en tant que territoire, mais en tant que réseaux de liens particuliers avec le roi. La "fidélité de chaque individu au roi constitue le lien fondamental"*¹⁹. La pratique de l'allégeance a évolué depuis le Moyen-âge mais la relation reste aussi forte. De ces idées, nous pouvons tirer deux remarques. La première concerne l'évolution de la Savoie au XIX^e siècle qui a littéralement explosé au profit de véritables nations modernes. La seconde concerne le déchirement des savoyards *en 1860* car l'annexion du territoire à la France dans ce contexte n'était pas le premier problème, elle représentait avant tout *une rupture des liens personnels avec la famille de Savoie*, sorte de trahison envers le "maître". Mais Victor-Emmanuel II ne les a-t-il pas abandonnés en donnant la Savoie à la France ?

Nous avons une structure politique résultant de deux tendances historiques. Un héritage féodal très fort avec des relations de vassalité, et un héritage de l'époque moderne où la diplomatie jouait un rôle clé pour les Etats-tampons²⁰ comme la Savoie devenue royaume de Piémont-Sardaigne.

¹⁸ Remarque confirmée par Paul Guichonnet lors d'une rencontre privée le 10 juillet 1996

¹⁹ Cf P. Guichonnet le 10 juillet 1996

²⁰ Etat-tampon, terme largement utilisé par les historien notamment à propos des petits États périphériques à la France en 1815

Conclusion du chapitre 1 : les Alpes favorisent les échanges

Les Alpes occidentales peuvent être considérées sur le temps long comme un espace de passages et de relations. Passages transalpins pour des raisons stratégiques et commerciales, mais aussi relations entre les vallées, les cols constituant des lieux clés dans la connaissance mutuelle des populations. Les rapports féodaux ont été les outils de la famille de Savoie pour s'imposer progressivement malgré les aléas d'une construction parfois déstabilisée par les mouvements religieux et militaires. La diplomatie, la guerre et la construction matrimoniale de la famille de Savoie, ont permis de construire un Etat alpin où *les relations féodales et le catholicisme ont servi de ciment* notamment face à la menace protestante. Néanmoins, nous ne pouvons pas parler de construction nationale dans le sens moderne du terme.

CHAPITRE 2

LES ALPES OCCIDENTALES DANS LA CONSTRUCTION DE L'EUROPE DU XIX^e SIECLE

A la fin du XVIII^e siècle, notre espace d'étude est disparate. La maison de Savoie a su concentrer les énergies politiques évitant l'éclatement grâce à une noblesse d'ancien régime. Mais la Suisse n'est encore qu'une juxtaposition, au moins pour l'espace lémanique, de cantons fiers de leur indépendance. Les nouvelles idées du siècle des Lumières, le mouvement révolutionnaire français et ses influences en Europe, et l'originalité de la construction helvétique vont permettre aux Alpes occidentales de jouer politiquement avec trois registres. La première est celle du maintien ou de la restauration des valeurs d'ancien régime qui concernera la Savoie. La seconde est celle novatrice de la nation unifiée soit par la République, soit par la Monarchie constitutionnelle. Enfin, la troisième carte est celle helvétique ne reniant pas son passé tout en choisissant une unification progressive laissant au Souverain, le peuple à l'échelle locale, de choisir les grandes orientations.

Le duché de Savoie a donc trois possibilités entre les mains au XIX^e siècle, la nécessité de choisir n'est-elle pas en soit un risque d'éclatement face aux évolutions et aux constructions des grandes nations européennes ?

La carte helvétique était-elle "exportable" aux autres espaces alpins ?

1. LA CONSTRUCTION DE LA FÉDÉRATION SUISSE : MODÈLE OU DANGER POUR L'ESPACE SAVOYARD¹

La construction fédérale en Suisse

La Suisse a une structure constitutionnelle originale qui est le fruit d'une longue évolution historique ayant comme principe de base l'indépendance des Cantons. *Jusqu'en 1848, l'ensemble des cantons formait une Confédération d'Etats.* Les Etats-membres n'étaient liés entre eux, isolément, que par des traités et des conventions. Cette cohésion n'a pas été sans problèmes. Chaque canton avait son armée, son droit propre, ses péages. Les conflits et guerres ont ponctué l'histoire helvétique. En pratique, nous pouvons considérer qu'il existait une forme d'Union d'Etats volontaires. G. Arès nous fait remarquer à juste titre que la Suisse "est un vestige du Moyen Age, qui chose unique, parvient à subsister depuis plus de sept siècles"². La Savoie, si elle n'avait pas été structurée par un lien féodal jusqu'au niveau le plus haut, c'est à dire l'élément centralisateur qu'est le Prince, aurait peut-être suivi le même chemin. Ce n'est pas le cas en Suisse car l'aspect fédéral est l'élément original de la démarche des Cantons helvétiques, qui explique le maintien dans le temps de structures anciennes.

Après la parenthèse française, le Canton de Vaud réintègre la Suisse en 1803 profondément marqué par la période unitaire imposée par Napoléon de 1798 à 1803 qui est restée en mémoire comme l'anti-modèle pour les institutions suisses. *L'intégration du Canton dans la Confédération est une forme de garantie face à une éventuelle menace extérieure,* cela a été aussi une suite logique puisque le pays de Vaud avait déjà l'expérience de vivre en bonne relation avec les autres composantes de la Confédération, enfin il ne faut pas oublier que cette arrivée dans la Confédération correspond à l'Acte de médiation des suisses avec

¹ Nous avons fait le choix d'exclure un rappel historique avant 1815 concernant la Suisse. Non pas que cela ne soit pas intéressant, mais ce rappel ne nous apporterait pas d'arguments décisifs pour comprendre l'évolution du partage de l'espace dans notre domaine d'étude.

² G. Arès, 1997, p. 8

Napoléon. Le Canton de Genève intègre un peu plus tard la Confédération Suisse, en 1815, suite au traité de Vienne qui garantissait d'ailleurs sa neutralité, comme le Canton du Valais qui devient le vingtième Canton de la Suisse.

En 1848, les Cantons cèdent une partie de leur souveraineté à l'Etat central suisse sans pour autant abandonner l'ensemble des pouvoirs législatifs³. Cela permet de respecter *les caractéristiques originales de la Suisse qui est la diversité linguistique, ethnique, culturelle et religieuse*.

Genève, de l'enclavement au centre d'échanges

Nous sommes obligés de nous arrêter sur le cas de Genève car c'est le centre urbain le plus important et le plus influent de l'espace étudié. Son rayonnement est le fruit à la fois de son histoire mais aussi des hommes qui ont fait l'histoire urbaine de Genève. Des villes comme Aoste, Martigny ou la Roche-sur-Foron n'ont jamais eu un rayonnement comparable à Genève.

La situation géographique de Genève est privilégiée puisque en position médiane sur l'axe Rhin-Rhône, donc à la fois tournée vers le monde méditerranéen et le monde septentrional de la mer du Nord. Cette position a permis à Genève de jouer un rôle de relais depuis plus de deux mille ans.

Les XIe et XIIe siècles constituent la renaissance urbaine de Genève suite à une longue période de léthargie. Cela n'a d'ailleurs rien d'exceptionnel, correspondant au réveil général des cités de l'Europe occidentale.

A Genève, l'expansion du marché urbain jusqu'à un rayonnement régional a été le moteur fondamental. Le XIIe siècle est marqué par les luttes entre les évêques dominant les nouvelles paroisses et les Comtes de Genève. L'imbrication des terres en est bien souvent la cause.

Le véritable essor économique date des XIIIe et XIVe siècles. La croissance des foires permet à la ville de devenir *un lieu d'échange international*. Pourtant Genève n'est pas une ville très peuplée à l'époque avec seulement dix mille habitants. Les marchands de toute l'Europe venaient aux Foires de Genève comme celles des

³ Voir en infra les différents constitutions, pp. 116-122

autres grandes cités commerciales, Venise, Gênes ou Milan, par exemple.

Les Comtes de Savoie constituaient une véritable menace pour Genève au XIII^e siècle. Le progrès économique engendre une classe moyenne de commerçants et d'artisans, nouvelle force politique qui aboutit à la constitution de la commune, origine lointaine des institutions contemporaines.

Pourtant les Comtes de Savoie dominent progressivement les rives du Léman. La décision du Duc Louis de Savoie, au pouvoir de 1439 à 1465, de limiter la circulation à l'occasion des Foires de Genève a porté un coup à l'activité commerciale dans la deuxième moitié du XV^e siècle. De plus, la création de foires à Lyon avec de nombreux privilèges commerciaux constitue une sérieuse menace, délocalisant les routes commerciales plus à l'ouest et utilisant les portes d'Alsace pour rejoindre l'axe rhénan.

Des premières années du XVI^e siècle au triomphe des amis de Calvin en 1555, Genève vit une phase tumultueuse avec des luttes politiques et des révolutions. Calvin transforma alors Genève en un modèle de société réformée, ville indépendante notamment vis à vis de la France mais ayant tendance à regarder Berne et la Suisse. Genève a bien évidemment joué le rôle de ville refuge pour les protestants, notamment français. Les réfugiés ont tous un point commun essentiel, en-dehors de leur croyance commune, ils sont généralement instruits et maîtrisent des savoir-faire précis et dynamisants pour l'économie genevoise.

On assiste alors à une véritable réanimation économique. Les activités traditionnelles reprennent vie comme la bonneterie, l'imprimerie (apparue en 1478) ou l'orfèvrerie. De nouvelles activités apparaissent au cours du XVI^e siècle avec le travail du textile, l'horlogerie, qui deviennent progressivement les activités motrices de Genève et de toute la région. L'horlogerie est la seule activité de cette époque de "renaissance" qui survivra jusqu'à la nôtre. Elle va permettre à de nombreux ouvriers de la région de vivre. Le mécanisme, partie la moins fine du travail, va être laissé aux villages extérieurs à Genève tandis que la finition restera la spécialité de la ville. Les métiers à Genève se sont structurés à la fin du XVI^e siècle en corporations organisées, comme les imprimeurs en 1560 ou les serruriers en 1594.

Cette structuration progressive des métiers a renforcé la position de Genève avec une réputation européenne puis mondiale de qualité.

La République de Genève a donc souffert et profité de son relatif enclavement. Souffrance, car un véritable *complexe "obsidional"* existe avec un territoire restreint encadré par des pouvoirs extérieurs. Seule la période médiévale a donné à Genève un véritable hinterland. Profit aussi puisque Genève a bénéficié de sa situation pour accueillir les réfugiés de France apportant d'une part des savoir-faire qui ont fait la réputation de la cité, et d'autre part *une image internationale forte* grâce aux réseaux des Réformés répartis dans toute l'Europe très actif dans le domaine bancaire.

Il faut donc retenir que *la Suisse est une construction typiquement féodale* avec une union d'intérêts communs que nous appelons le confédéralisme. Cette union n'est pas seulement l'aboutissement d'une volonté homogène interne mais aussi une *réaction face aux grands royaumes* de l'époque moderne évitant ainsi l'utilisation abusive des Cantons dans des jeux diplomatiques dépassant largement les intérêts helvétiques.

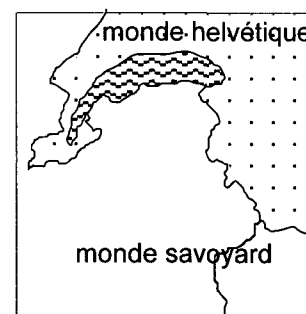
Nous ne pouvons toutefois masquer une réalité. *Les Cantons romands lémaniques*, qui nous intéressent dans cette étude sur les frontières, ont intégré tardivement la Confédération marquant plus *un rattachement à une construction en cours qu'une démarche originelle en faveur de la Suisse*. Finalement, l'intégration à la Fédération contemporaine correspond à un choix face à l'écartèlement politique des Alpes occidentales.

2. LES ALPES DE SAVOIE ÉCARTELÉES

A la fin du XVIIIe siècle, les Alpes occidentales sont divisées entre un monde savoyard et un monde helvétique. Le français s'est imposé sur l'ensemble de ces territoires que ce soit dans l'espace suisse romand lémanique ou en Savoie, y compris en Val d'Aoste. Les parlers traditionnels relèvent du domaine linguistique

franco-provençal⁴, ils resteront sous forme de dialectes jusqu'au début du XXe siècle, sans pour autant porter de l'ombre à la langue française diffusée par les marchands, les militaires, et les religieux.

Le Val d'Aoste a toujours été tourné vers l'ouest, au moins depuis le 1er royaume Burgonde. Il a joué un rôle central



dans la construction de la Savoie. La langue française n'est donc pas un élément imposé mais est partie intégrante de la culture valdotaine. Le français s'impose sur l'ensemble des territoires savoyards dès le XIIIe siècle, son usage se généralise même dans l'entourage administratif de la famille de Savoie au XIVe siècle. Par exemple, le contrat de mariage, conclu à Turin, le 10 octobre 1458, entre Louis de Savoie, comte de Genève, et Charlotte de Chypre, princesse d'Antioche, est rédigé en langue française. La Savoie a donc été le facteur de cohésion des Alpes occidentales, elle a su promouvoir une certaine cohérence linguistique mais n'a pas fait face aux divisions religieuses.

L'expérience révolutionnaire ou l'éclatement du territoire de la maison de Savoie (1792-1815)

Il faut rappeler que le Royaume de Piémont-Sardaigne est une croissance méridionale d'un duché qui a perdu ses territoires septentrionaux au profit de la fédération suisse.

La révolution française a joué un rôle clé dans la francisation de la Savoie actuelle. Dès 1789, les événements français sont observés avec intérêt. Du côté des notables savoyards, les décisions de la nuit du 4 août 1789 concernant l'abolition des droits féodaux, de la dîme et des privilèges par l'Assemblée Nationale française, font peur. D'autant que le sujet était d'actualité en Savoie. Charles-Emmanuel III avec l'Edit de 1771 permettait l'expropriation des seigneurs en faisant obligation à tous les paysans de racheter leurs droits féodaux. Bien sûr, le mécontentement était évident du côté de la noblesse, mais il l'était aussi du côté

⁴ A. Perret, in Centre d'Etudes francoprovençales "René Willien", 1983, p. 31

des pauvres paysans. Ces derniers se retrouvaient très endettés et voyaient les biens communaux, nécessaires à leurs activités rurales, vendus pour rembourser leurs dettes.

Du côté des pauvres comme des bourgeois, les abolitions d'août 1789 constituent des exemples qui ont été suivis d'effets. Nous observons cette année là la suite logique des refus de payer la dîme. Des manifestations violentes ont eu lieu dans plusieurs vallées. Les informations circulent relativement vite grâce aux émigrants savoyards et Valdotains qui travaillent en France d'autant que le migrant a une position sociale plutôt favorable. Ils représentent les membres des sociétés montagnardes qui sacrifient leur vie pour améliorer celles de leurs familles⁵.

Les événements français permettent aux mécontentements savoyards de prendre corps notamment contre l'administration sarde et les garnisons largement encadrées par des piémontais. L'arrivée d'émigrés fuyant la France envenime la situation à Chambéry. Carouge, proche de Genève devient le centre des idées révolutionnaires ; de nombreuses voix, comme le médecin Dessaix à Thonon-les-Bains, demandent un rattachement à la France ou à la Suisse pour ne plus vivre sous une tutelle arbitraire.

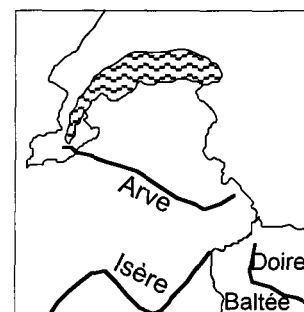
Tout se précipite en 1792 avec la déclaration de guerre de la France à l'Autriche. La Savoie est restée officiellement neutre mais elle a subi le travail de sape de ses propres révolutionnaires. Ils avaient quitté la Savoie pour intégrer les clubs français, leur expérience leur a permis ensuite de créer le club des Allobroges et de mettre en place la légion des Allobroges forte de 2500 hommes. La victoire de Valmy le 20 septembre 1792 met bas la monarchie constitutionnelle avec l'avènement de la République le lendemain. *Les français n'avaient plus seulement à défendre leurs droits, ils souhaitaient diffuser les nouvelles idées à l'Europe.* C'est ainsi que les armées révolutionnaires ont occupé le 24 septembre 1792 la Savoie avec l'aide des Allobroges sans même devoir combattre. Pour les révolutionnaires savoyards, l'espoir d'un monde plus égalitaire peut enfin se concrétiser, globalement l'accueil réservé aux français est enthousiaste. Pour la

⁵ Association valdotaine archives sonores, 1986, p. 27

France, les intérêts sont plus larges. Bien sûr, cela permet d'intégrer des francophones dans l'unité nationale, mais il ne faut pas oublier que sur le plan militaire, l'occupation de la Savoie est déterminante pour bloquer le passage par le sud des armées autrichiennes grâce au contrôle des grands cols des Alpes occidentales.

Dans l'élan de cette occupation souhaitée de part et d'autre, les assemblées communales élirent les députés de la nouvelle assemblée nationale des Allobroges. La semaine qui suivit permit d'abolir les structures héritées de l'époque féodale et le pouvoir de la monarchie sarde. La Savoie devient officiellement département français du Mont-Blanc le 27 novembre 1792. C'est aussi *la première fois qu'une frontière internationale dans le sens moderne du terme se met en place à peu près sur la ligne de partage des eaux*. Les bassins orientés vers l'ouest

comme l'Isère et l'Arve sont français tandis que le bassin de la Doire Baltée reste en territoire sarde. L'annexion à la France ne s'est pas réalisée dans l'euphorie à la Convention de Paris, le vote a été favorable parce que le rapporteur, Grégoire, a su montrer les avantages notamment sur le plan stratégique. Les opposants avaient le sentiment d'intégrer un



territoire qui n'avait pas d'attache française particulière. Il n'empêche que le département du Mont-Blanc permet de concrétiser, même partiellement, une idée fondamentale du mouvement des Lumières. Chaque peuple dispose de droits naturels, le premier étant de disposer de lui-même, donc de disposer d'*un territoire considéré lui aussi comme "naturel"*, définition s'opposant bien sûr au principe du droit divin qui est le symbole du pouvoir de l'ancien régime. La frontière a été marquée par le recul des armées sardes, correspondant étrangement à la logique de la frontière "naturelle"⁶.

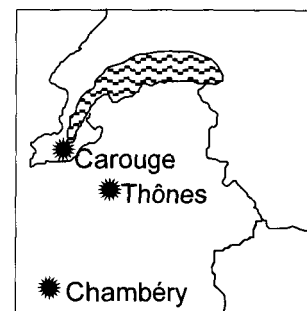
Cette période française est mouvementée car les décisions parisiennes ne sont pas toujours bien accueillies. Par exemple, la Constitution civile du clergé choque une partie des savoyards car, ne l'oublions pas, nous sommes au cœur des terres

⁶ Voir infra, *La barrière "naturelle" : une construction idéologique*, p. 75

de la contre-réforme, *les cicatrices des tensions religieuses passées ne sont pas totalement effacées*. Quelques soulèvements sont durement réprimés comme dans la vallée de Thônes en mai 1793. Les prêtres réfractaires ont été traqués, certains fusillés ou déportés. Il faut néanmoins souligner le fait que la guillotine n'a été ni sanctifiée ni fréquemment utilisée à la Préfecture de Chambéry.

L'évolution de la limite nord de l'ancien duché de Savoie est aussi intéressante, car elle permet de comprendre le jeu politique des suisses vis-à-vis des français et des genevois.

En septembre 1792 les armées révolutionnaires françaises tentent d'annexer Genève. Les armées de Berne et Zurich interviennent alors pour en assurer la défense. Une révolution modérée ne réussit pas à régler les



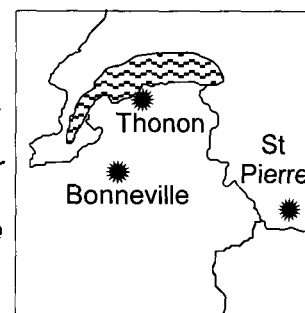
mécontentements populaires d'autant que le foyer révolutionnaire savoyard n'est qu'à quelques kilomètres, à Carouge. Lorsque l'Assemblée législative française déclare la guerre à l'Autriche, le 20 avril 1792, Genève se fait inclure dans la neutralité helvétique. Le 13 novembre 1792, les français présents en Savoie acceptent de s'éloigner de quelques lieues de Genève ; en échange, les armées suisses se retirent. Cependant *le 4 décembre 1792*, les "bonnets rouges" se révoltent dans les rues de Genève. C'est *la fin de l'ancien Régime à Genève*. Un Comité provisoire de Sûreté et les cent-vingt membres de l'Assemblée élaborèrent la Constitution de 1794, largement influencée par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen en-dehors du fait que la citoyenneté Genevoise est réservée aux Réformés. Un parallèle a existé entre les événements parisiens et ceux de Genève jusqu'à la chute de Robespierre et la réaction thermidorienne.

Les fédérés suisses ont joué un rôle de protecteur pour Genève face à une menace extérieure, par contre le principe de non-intervention est resté la règle dans les mutations politiques internes.

Le Directoire français, dans le cadre de sa politique expansionniste, devient une véritable menace pour la République de Genève. Le 28 janvier 1798, les troupes françaises entrent dans la ville de Genève et l'annexent. La ville, préfecture du

nouveau département du Léman, est totalement intégrée au territoire français. Genève est chef-lieu de dix cantons, Thonon-les-Bains de quatre et Bonneville de neuf. L'ancienne République est largement minoritaire dans l'étendue territoriale, avec un peu plus de 1% des 4701 km² du département. En 1810, Napoléon annexe le Valais à la France.

La période impériale fut une des plus sombres de l'histoire économique de Genève. D'ailleurs, la situation n'est pas plus glorieuse pour le reste des territoires annexés. *Pour l'empereur Napoléon, cet espace est d'abord un lieu de passage avec les grands cols vers l'Italie, il n'a jamais porté un intérêt particulier aux Alpes.*



Enfin, l'époque révolutionnaire et impériale française est plutôt marquée par un retour à une certaine autarcie économique, aussi soulignée pour le Val d'Aoste par B. Janin⁷. C'est une période de retour à une économie agro-pastorale de vallées. Les échanges transalpins existent mais se limitent à quelques commerces entre le Val d'Aoste, la Tarentaise et le Valais. D'ailleurs, un mémoire du bureau des opérations militaires du Département de la Guerre de 1801 précise, parmi de nombreuses remarques, que le col du Grand-Saint-Bernard ne peut pas être considéré comme fermé en hiver malgré la neige et les tempêtes. Le sentier de l'hospice est pratiqué presque toute l'année⁸ à tel point que le même mémoire propose de construire un fort pour 400 à 500 hommes dans la vallée d'Entremont au niveau de Saint-Pierre pour bloquer, en cas d'invasion, le col du Grand-Saint-Bernard.

L'espace lémanique vit aussi une période morose en ce qui concerne les échanges. La seule activité économique qui se développe, profitant du blocus continental, est l'industrie notamment textile avec des filatures à Annecy, Contamines-sur-Arves, Sallanches, Evian et Rumilly⁹.

De 1792 à 1815, nous constatons donc un éclatement politique des Alpes

⁷ B. Janin, 1991, p. 151

⁸ 1. SHAT Mémoire sur le système de défense qui convient à la grande chaîne des Alpes comprise entre les lacs de Genève et de Constance

⁹ M. Hudry et alii, 1989, p. 135

occidentales avec trois grandes forces d'attractions, l'une Bernoise, l'autre Française, et enfin la dernière piémontaise. *Période de "coupure" théorique* qui a imposé de nouvelles règles de vie où les relations transalpines semblent en second plan par rapport aux expériences innovantes, au moins à l'ouest, sur les plans politiques et sociaux même *s'il n'y a jamais eu coupure dans les relations des populations entre les vallées.*

La Savoie, au coeur de la Restauration

L'effondrement de l'empire français se traduit dans les Alpes par une recomposition politique contradictoire. D'un côté, un retour en arrière, de l'autre des signes précurseurs des découpages contemporains.

Le 30 décembre 1813, suite aux revers de Napoléon et l'entrée des autrichiens en Suisse, les français se retirent. Le 31 décembre "syndics et Conseil provisoires" font afficher une proclamation annonçant la restauration de la ville et République de Genève dans son indépendance, officialisée par le Congrès de Vienne. La République entre alors dans la Confédération suisse en 1815, formant à peu de chose près son actuel territoire cantonal. Le *traité de Vienne* entérine un double choix. *La Suisse est officiellement reconnue comme un espace neutre, c'est à dire que les suisses s'engagent à une politique respectueuse des territoires voisins, ces derniers s'étant engagés à ne pas envahir le territoire de la Confédération.* Le deuxième aspect est stipulé dans l'article 92 de l'Acte du Congrès de Vienne du 9 juin 1815, "Les provinces du Chablais et du Faucigny, et tout le territoire de Savoie au nord d'Ugine, appartenant à sa Majesté le Roi de Sardaigne, feront partie de la neutralité de la Suisse, telle qu'elle est reconnue et garantie par les puissances.(...)". Concrètement, *le Nord de la Savoie* revenant au Royaume de Sardaigne *a un statut original.* Cela veut dire qu'en période de guerre, la zone neutralisée de la Savoie ne peut être occupée par des armées étrangères, l'armée du Roi de Sardaigne peut se retirer en passant par le Valais. De plus, la République et Canton de Genève et le Canton de Vaud, tous deux membres de la Confédération helvétique, ont des règles de commerce ouvertes aux produits

savoyards notamment en transit. A noter l'importance de cette règle pour le Royaume de Sardaigne car la route hivernale la plus sûre est celle passant par le Simplon construite comme véritable route de 1800 à 1805 à l'époque de Napoléon, nécessitant ainsi un transit par le Valais, et vice versa pour les produits des deux Cantons passant par le Chablais. Nous avons confirmation de ces règles dans le Traité passé à Turin entre le duc de Savoie, Roi de Sardaigne, la Confédération suisse et le canton de Genève, le 16 mars 1816, qui constitue la suite logique de l'acceptation du traité de Vienne par la Haute Diète suisse le 12 août 1815. L'article IV est une garantie nécessaire pour le territoire Genevois partiellement enclavé, "La sortie de toutes les denrées du Duché de Savoie, destinées à la consommation de la ville de Genève et du canton, sera libre en tout temps, et ne pourra être assujettie à aucun droit, sauf les mesures générales d'administration (...)".

Nous pouvons faire plusieurs remarques sur cette évolution géopolitique. Nous sommes en présence de *la naissance des zones franches*. Les traités se font entre une nation, la Confédération, et une personne, le duc de Savoie, Roi de Sardaigne. *La Suisse évolue* donc, malgré son héritage féodal, vers un Etat-nation au sens moderne du terme, tandis que *la Savoie reste gérée par des pratiques où les sujets ont une relation privilégiée avec le Prince*, typique du système féodal où le pouvoir est d'abord une relation d'homme à homme. Nous pouvons dire que les Alpes occidentales, à cette période sont en tenaille entre les anciennes pratiques politiques et l'apparition de nouvelles.

A remarquer, l'intégration de Genève et du Valais dans la Confédération leur ont permis d'échapper à la tutelle théorique du roi de Prusse car ils étaient considérés dans le traité de Vienne comme fiefs personnels du roi avec un statut mixte.

Nous avons une évolution dans le sens du découpage politique contemporain. Le traité de Vienne permet à Victor-Emmanuel 1er, roi de Sardaigne de récupérer presque totalement la Savoie, vingt-quatre communes sardes (109 kilomètres carrés et 12.700 habitants) sont cédées à la République de Genève. D'ailleurs la France a aussi cédé six communes, soit 44 kilomètres carrés et 3400 habitants. C'est un retour aux principes d'Ancien Régime avec la réhabilitation de la noblesse

et d'une partie des privilèges, ils ont reçu des indemnisations pour les biens vendus pendant la période révolutionnaire et des charges dans l'armée et l'administration sardes. L'église de la contre-réforme retrouve son rôle passé notamment dans l'organisation de la société civile. La période d'occupation a été déterminante pour les savoyards, ils ont connu alors les excès mais aussi les avantages des idées avancées en France. Ils découvrent un retour à l'ordre particulièrement répressif où la suspicion est la règle. La Restauration est mal vécue par les populations qui ont l'impression de subir une occupation sarde sous l'influence de l'Autriche. *La fermeté de la Restauration doit être mise en parallèle avec les choix réalisés en 1860.*

Des mouvements contestataires ont existé pendant la première moitié du XIXe siècle comme, par exemple, les Carbonari dans le Piémont. Après de nombreuses hésitations, le roi Charles-Albert, neveu de Victor-Emmanuel 1er, publie le 4 mars 1848 le Statut Royal où le roi partage désormais le pouvoir avec un Sénat et une chambre des députés. Il faut recadrer cet événement dans un contexte européen où de nombreux mouvements nationalistes libéraux ou révolutionnaires ont combattu des pouvoirs autoritaires et arbitraires. Le royaume de Piémont-Sardaigne évolue dans le contexte global de Révolution européenne de 1848. A noter cependant la démarche personnelle du roi Charles-Albert qui a toujours été favorable à une démocratisation du pouvoir quitte à se brouiller avec son père, Charles Félix. La Suisse rentre au même moment dans sa phase de renforcement de ses structures politiques avec la nouvelle *Constitution fédérale* toujours d'actualité de nos jours, c'est donc le moment clé de la Suisse passant définitivement du confédéralisme au fédéralisme. Bien sûr, les trois Cantons romands lémaniques participent à cette évolution.

La rupture de 1860

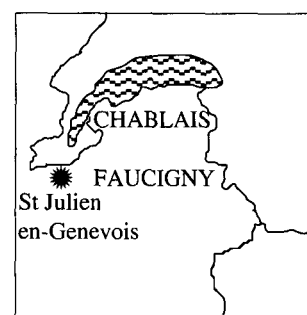
Le rattachement de la Savoie à la France est le dernier grand cap dans la mise en place des frontières actuelles des Alpes occidentales.

Deux dates et deux hommes sont, sans aucun doute en 1860, les clés de

compréhension. Le 4 janvier 1860, un nouveau ministre, Edouard Thouvenel, arrive au Ministère des affaires étrangères de Napoléon III. Parallèlement, le 20 janvier 1860, Victor-Emmanuel II appelle Cavour pour constituer un gouvernement. Thouvenel est favorable à l'émancipation des nationalités ; les objectifs d'une Italie unie de Cavour sont donc acceptables à condition que la France en bénéficie aussi. Les populations sur le versant "français" des Alpes piémontaises doivent logiquement être intégrées au territoire français. Il accepte habilement un plan anglais de non-intervention de la France et de l'Autriche en Italie, et se déclare prêt, contrairement aux Autrichiens, à soumettre la question à une réunion des puissances. Ainsi Thouvenel, satisfait aux demandes de Cavour et met hors jeu la stratégie de l'Autriche. Thouvenel sait exploiter l'aide française de 1859, dont la bataille de Solferino, aide coûteuse en hommes et en matériel. Il sait aussi utiliser des arguments subtils comme l'aspiration des savoyards à devenir français, ou la nécessité pour la future Italie d'avoir l'appui français.

Face aux évolutions diplomatiques franco-piémontaise, le gouvernement fédéral suisse souhaite une maîtrise de l'espace au sud du Léman, représentant une main-mise sur près d'un savoyard sur trois. Sur le terrain, des mouvements favorables à l'annexion à la Suisse ont été virulents. Des pétitions réunirent un nombre impressionnant de signatures, sans doute douze mille. *Les vieilles querelles entre les Genevois protestants et les Savoisiens catholiques refirent surface dans ce tumulte d'incertitude.* Des manifestations anti-séparatistes eurent lieu en faveur du maintien de la Savoie au territoire de Victor-Emmanuel II.

A la mi-mars, la crise internationale, connue sous le nom "d'affaire de Savoie" se cristallise sur le Chablais, le Faucigny et Saint-Julien-en-Genevois. Une opposition très nette apparaît entre les "annexionnistes suisses" et un "parti catholique-conservateur" opposé à la déstructuration du



Nord de la Savoie, au détriment d'Annecy. Il faudra le travail acharné de l'avocat Camille Dunant (1819-1909), et du chanoine Pierre-François Poncet (1810-1891), pour voir les deux partis *se réconcilier en faveur d'une annexion à la France* dans

sa totalité. A nouveau, Edouard Thouvenel, bien informé des courants d'idées, sut exploiter la situation et l'ambiguïté des arguments du gouvernement Suisse. De plus, les Anglais bien qu'étant opposés à l'annexion à la France, n'étaient pas prêts à prendre les armes. Le 24 mars 1860, au terme de délicates négociations, la Savoie et Nice sont cédées à la France par le traité de Turin. *Le 4 avril 1860, Victor-Emmanuel II déliait ses sujets savoyards de leur serment de fidélité.* La consultation populaire prévue déplaît à Napoléon III et aux conservateurs savoyards qui n'apprécient guère le suffrage universel. Cependant, en Savoie, on dénombre sur 135.449 inscrits seulement 235 non pour 130.533 oui. Ces résultats sont contestés par quelques auteurs¹⁰, notamment à propos de l'organisation du référendum et de l'absence de bulletins permettant un refus de la part de la population dans certaines communes. Même si les élections avaient subi quelques vices de forme, la majorité semble acquise, ou, sinon nous sommes devant une fraude sans précédent, ce que voudrait nous faire croire l'auteur cité mais les arguments ne sont pas réellement étayés. N'oublions pas le ressentiment des savoyards envers le royaume sarde pendant la Restauration. Truqué ou pas le référendum approuvait des négociations en parties secrètes. Il ne faut pas nier l'existence d'opposants, mais de nos jours les flux géographiques et la perception de l'espace ne permettent plus un débat qui se voudrait actuel tandis qu'il est du ressort des historiens. Parallèlement, l'idée d'André-Louis Sanguin¹¹ affirmant que cet évènement a été le "plein épanouissement" du principe de l'attachement linguistique, est elle-même à modérer. Cette annexion, fruit d'événements fort complexes, est le résultat de la volonté de Napoléon III dans le cadre d'une politique d'unification italienne. Néanmoins, la Confédération helvétique n'a jamais reconnu officiellement l'annexion de la Savoie à la France en 1860. La Suisse n'a pourtant pas insisté pour récupérer la rive sud du Léman qui aurait été sans doute cédée par Napoléon III dans les négociations. L'histoire personnelle de Napoléon III étant elle-même liée à la Suisse.

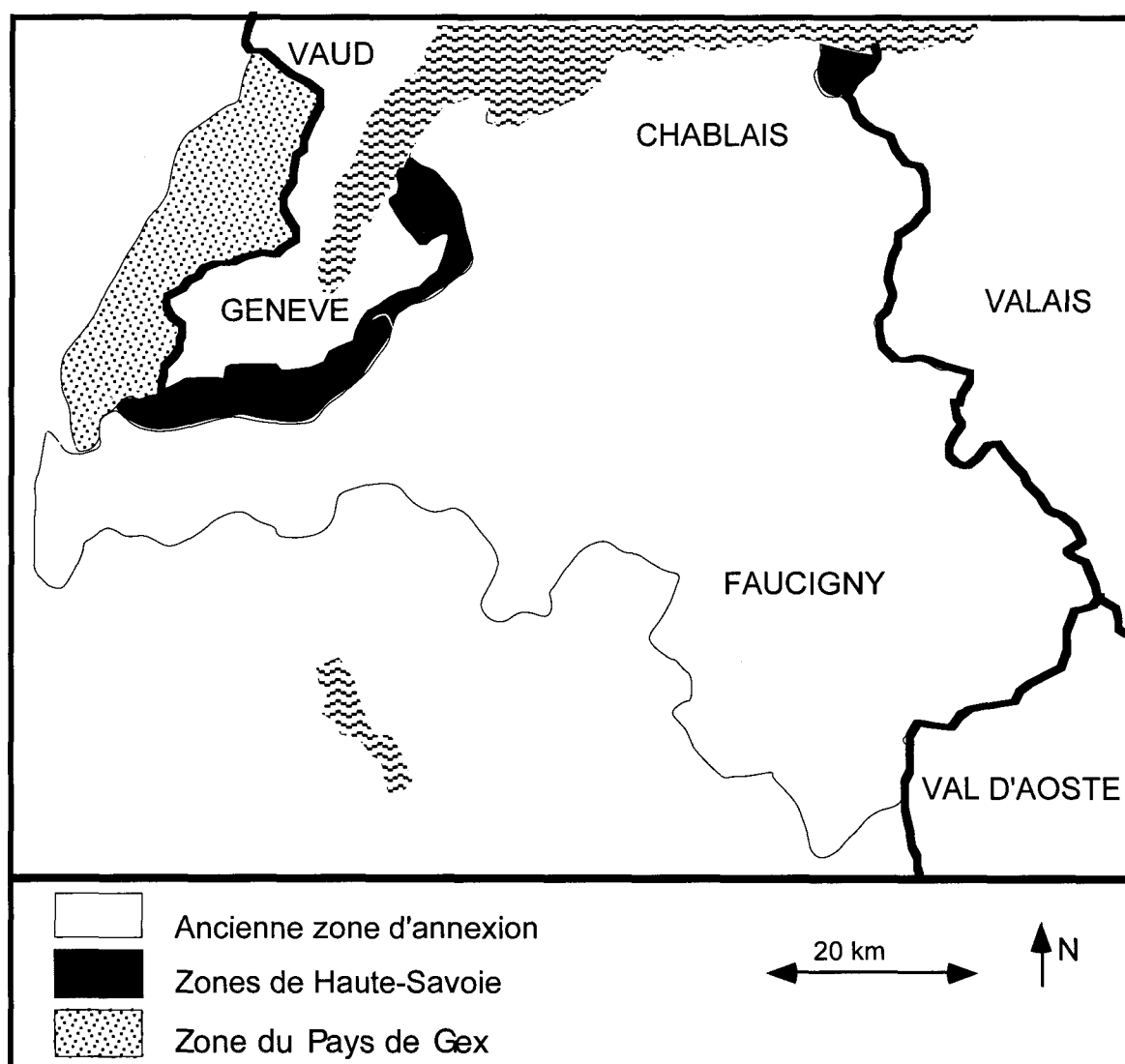
¹⁰ J. de Pingon, 1996, p. 21

¹¹ A. Bailly, *Encyclopédie de géographie*, p. 923

L'originalité de la Grande Zone

Dans la question du référendum du 22 avril 1860, les bulletins "oui" étaient accompagnés de la mention "zone". Cela voulait dire que l'acceptation était double, elle concernait l'acceptation pure et simple de l'annexion de la Savoie à la France et l'accord pour la création de la Grande Zone. Le 12 juin 1860, un décret impérial officialisait la création de cette dernière sur le Nord de la Savoie, ce qui représentait un territoire de 3122 km² et peuplée à l'époque de 150.000 habitants¹². C'est une zone franche douanière qui est à la fois en continuité avec l'histoire et en rupture dans les rapports avec Genève.

Figure 10 : Les zones franches dans l'espace lémanique



Une continuité, car depuis le XVI^e siècle, Genève a signé un certain nombre

¹² C. Raffestin, 1990, p. 8

d'accords et de traités pour limiter les effets négatifs de l'encerclement savoyard de Genève grâce à l'absence de barrières douanières avec des franchises ou des taxes peu importantes, parfois même les accords ont été jusqu'à garantir la sécurité des commerçants genevois en territoire savoyard. Les zones franches de 1815 étaient la prolongation historique de ce particularisme absolument nécessaire pour l'économie régionale. Pour Genève, cela a toujours représenté une garantie, parfois relative, d'approvisionnement et un moyen de commerce favorable avec les villes environnantes bien qu'étrangères.

La Grande Zone de 1860, par ses règles de fonctionnement est dans la continuité de l'histoire. Les limites de cette Grande Zone sont aussi, d'une autre manière, un rappel historique car le découpage correspond en partie au diocèse de Genève au Moyen-âge soulignant la présence d'une *petite région économique fonctionnelle*.

La Grande Zone de 1860 est aussi en rupture avec le passé. Cet espace n'est pas le fruit d'une négociation internationale mais le fruit d'une démarche unilatérale venue du haut de la structure centralisatrice française. Le référendum du 22 avril n'était qu'un moyen de légitimer une décision qui devait être obligatoirement appliquée. L'empereur Napoléon III a vécu en Suisse, il souhaitait sans aucun doute favoriser cet ensemble qui lui reste cher. Sa connaissance des Alpes lui avait aussi permis de constater le rôle bénéfique de Genève sur la région devenue française. Les règles concernant les zones franches s'élargirent donc à la Grande Zone. Néanmoins, la France gardait le pouvoir de n'appliquer les règles que sur les zones franches de 1815 sachant qu'il n'y a jamais eu d'accord bilatéral¹³ avec la Suisse.

Il faudra attendre 1881 pour que Genève reconnaisse indirectement l'existence de cette zone dans une convention, pourtant Genève a toujours eu intérêt à être intégrée dans un espace aux règles privilégiant les échanges locaux.

La vie de cette zone franche souligne l'aspect de "rupture" historique face à la continuité car *la Grande Zone a été surtout source de conflits diplomatiques* notamment après la première guerre mondiale avec un conflit qui dura 14 ans. Il

¹³ N. Levrat, 1990, p. 14-15

faut attendre la Sentence arbitrale de Territet¹⁴ pour voir la situation se stabiliser. La “rupture” de la Grande Zone de 1860 n’est plus d’actualité puisque cela a été une décision unilatérale, par contre *les français ont l’obligation de respecter les zones franches définies en 1815, 1816¹⁵ et 1829*, qui n’ont jamais été abolies par l’article 435 du Traité de Versailles conformément aux revendications suisses. Nous retrouvons donc deux zones franches, héritées de 1815. L’une autour du Canton de Genève à la fois sur le Pays de Gex dans le Département de l’Ain et sur le Genevois haut-savoyard. Nous trouvons une deuxième zone franche, beaucoup plus petite à Saint-Gingolph, sur les rives sud en amont du lac Léman ; Saint-Gingolph étant coupé en deux par la frontière franco-suisse. Le principe de la zone franche, en droit international, relève de la zone de libre échange en taille réduite n’excluant pas certaines restrictions précisées dans les traités et accords¹⁶. La notion de libre-échange ne correspond qu’à un régime douanier et sûrement pas à des règles territoriales qui constitueraient une atteinte à l’intégrité nationale. Il faut retenir *le caractère permanent des zones franches*, à moins qu’un traité les abolisse et le fait que le droit international prime toujours sur le droit interne d’un pays¹⁷.

En conclusion sur la Grande Zone, nous pouvons dire qu’elle n’a été qu’une extension temporaire des zones franches de 1815-1816, son caractère unilatéral ne lui a pas permis d’avoir de véritables conséquences sur le long terme contrairement aux zones franches dont nous reparlerons vis-à-vis de l’Union européenne.

¹⁴ Cette Sentence arbitrale a été décidée par trois arbitres suite aux difficultés d’applications de l’arrêt de la Cour Permanente de Justice Internationale à La Haye du 7 juin 1932, organe juridique institué par le Traité de Versailles et dépendant de la Société des Nations.

¹⁵ Le traité de Paris de 1815 impose la zone franche du Pays de Gex à la France mais avec le consentement genevois, tandis que le Traité de Turin de 1816 met en place la zone franche de “Haute-Savoie” suite à une concertation bilatérale entre Genève et Sa Majesté, le Roi de Sardaigne. Enfin, la zone franche de Saint-Gingolph est créée unilatéralement par un Manifeste de la Cour des Comptes de Sardaigne, qui se réfère au Traité de Turin de 1816.

¹⁶ N. Levrat, 1990, p. 2

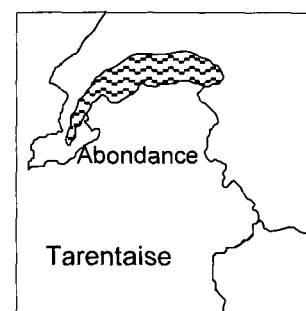
¹⁷ référence à l’article 27 de la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités “une Partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non exécution d’un traité”.

La Savoie devenue deux départements français

L'accueil de la France vis-à-vis des savoyards, et vice versa, n'est pas des plus chaleureux. De nombreuses images négatives ternissent les potentialités économiques et même naturelles des deux nouveaux départements, la Savoie et la Haute-Savoie. L'Etat centralisateur impose une double administration. Aucun cadre n'est savoyard et le dédoublement préfectoral vise objectivement à diviser cet espace historiquement homogène pour mieux le dominer. De nos jours, la réalité des deux départements¹⁸ n'est plus contestable même si des rapprochements ne sont pas impossibles. Nous constatons que la Haute-Savoie a une structure économique tournée vers le secteur secondaire notamment de haute technologie avec de nombreuses petites et moyennes entreprises dynamiques, le secteur des services est développé mais il est soit marchand, soit orienté pour le conseil aux entreprises. La Savoie a conservé sa tradition administrative avec comme centre Chambéry. Le secteur secondaire est plus limité et le tourisme est essentiellement concentré dans la vallée de la Tarentaise. Les deux départements composant la Savoie sont donc des créations récentes mais qui ont, du fait des évolutions économiques divergentes, des physionomies bien différentes.

Les lois françaises ont été imposées sans discernement et ont été plutôt mal vécues par les citoyens car les lois sardes¹⁹ étaient souvent bien adaptées aux besoins des populations alpines. Elles avaient été conçues par et pour les savoyards.

L'intégration économique de la Savoie dans l'espace français, comme du Val d'Aoste en Italie, a provoqué une dépression économique. L'artisanat est concurrencé par les nouvelles régions industrielles, l'agriculture de montagne se retrouve en concurrence avec des régions agricoles plus avantagées sur le plan agronomique, même si les races d'Abondance et de Tarentaises ont été progressivement appréciées à l'extérieur de la Savoie.



¹⁸ Ce paragraphe a été inspiré par l'exposé de Pierre Préau, non publié, aux Journées Géographiques de Juin 1996 à Chambéry

¹⁹ voir infra, chapitre 4.1 : n'oublions pas qu'il existe des héritages juridiques communs, p. 115

L'émigration en Savoie et Val d'Aoste s'intensifie soit d'une manière temporaire, soit définitive, mais en général, au moment du départ l'émigrant ou la famille émigrante pense toujours revenir sur la terre des ancêtres. Les destinations changent car la Savoie n'est plus attractive. Nous retrouvons la même tendance dans la vallée du Rhône avec les migrants venus de la plaine du Pô. De Savoie et du Val d'Aoste, les migrants partent vers les grandes villes françaises, vers la Suisse du Nord et les cantons romands lémaniques ; enfin, et c'est la grande originalité, vers les Amériques, l'Afrique du nord, et même l'Australie et la Nouvelle-Zélande²⁰. Les nouveaux modes de transports liés directement à la deuxième révolution industrielle expliquent pour une bonne part ces nouvelles directions

L'intégration du Val d'Aoste dans le Royaume d'Italie

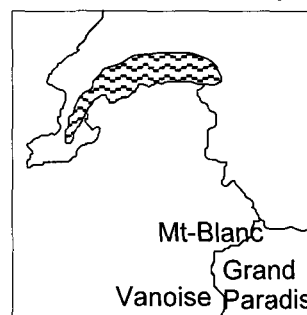
En Italie, la réaction de 1849 avait été virulente face à la révolution de 1848 sauf en Piémont où le régime conserve le principe de monarchie constitutionnelle. Le rôle de Cavour, devenu président du Conseil piémontais va être fondamental. Il a su stimuler une modernisation intérieure et mettre en place une diplomatie subtile vis-à-vis de l'Angleterre et de la France. La guerre de Crimée en 1854 permet au Royaume de Piémont-Sardaigne d'envoyer 21.000 hommes en aide aux deux alliés face aux russes. Cette intervention permit à Cavour d'acquérir un rôle influent sur le plan diplomatique en participant au Congrès de Paris en 1856. De nombreuses relations officielles et officieuses, que nous ne développerons pas, permirent de motiver Napoléon III à intervenir en faveur des Piémontais. L'entrevue de Plombières le 21 juillet 1858 était l'occasion pour Cavour d'avoir la garantie du soutien français en cas de menace autrichienne. Napoléon III se retrouvait engagé en 1859 dans un conflit délibérément provoqué par les armées piémontaises face à l'Autriche. L'intervention Française et l'armistice de Villafranca du 11 juillet aboutiront au traité du 10 novembre 1859 favorable à une confédération italienne présidée par le pape²¹. Ce résultat n'a jamais correspondu au souhait de Cavour qui démissionna tout en continuant de manipuler les relations diplomatiques. Le

²⁰ Association valdotaine archives sonores, 1986, p. 38

²¹ M. Tacel, 1975, p. 182

projet d'une intervention militaire d'unification ayant comme centre le Piémont mûrit, le soutien politique français avait comme contre-partie l'annexion de Nice et la Savoie.

C'est ainsi que le Val d'Aoste s'est retrouvé intégré dans le Royaume d'Italie le 18 février 1861 sans pour autant changer



de roi, puisque Victor-Emmanuel II est de la lignée de la famille de Savoie.

Le traité de Paris du 24 mars 1860 a des répercussions encore plus importantes car le Val d'Aoste est devenu du jour au lendemain un espace périphérique vis-à-vis du royaume d'Italie. Les crêtes, du massif du Mont-Blanc et celles séparant le Grand Paradis et la Vanoise en passant par des sommets comme le Dolent et le Mont-Blanc et des cols comme le Petit-Saint-Bernard et le col de la Seigne, se transforment en barrière d'une nouvelle frontière entre l'Italie et la France. A noter la petite hernie au col du Petit-Saint-Bernard permettant au Val d'Aoste de garder l'hospice. D'un coup, les échanges ne sont plus libres avec des taxes douanières de plus en plus fortes à la fin du XIXe siècle. Pourtant, les échanges ne s'arrêtent pas brutalement malgré la croissance constante des échanges du Val d'Aoste avec le Piémont. Par exemple, en 1870-71, les éleveurs font d'excellentes affaires avec la France du fait de la crise interne à la France²². René Viérin²³ nous donne un exemple particulièrement parlant. La commune de Valgrisenche en Val d'Aoste a changé le 18 novembre 1866 sa date de foire annuelle afin de permettre aux marchands savoyards de venir, l'ancienne date coïncidait avec une foire en Tarentaise. *La réalité des liens économiques et sociaux ne s'effacèrent pas rapidement.*

Lié aux zones définies en 1860, le Val d'Aoste a gardé la possibilité de libre commerce avec le Faucigny, mais l'absence de continuité spatiale entre ce dernier et les cols de la Seigne et du Petit-Saint-Bernard a été largement exploitée par les douanes françaises fermant et ouvrant les passages à leur guise.

Le percement du premier tunnel sous le col du Fréjus a accentué la position périphérique du Val d'Aoste. Dans l'article 4 du traité d'annexion (24 mars 1860), il

²² B. Janin, 1991, p. 173

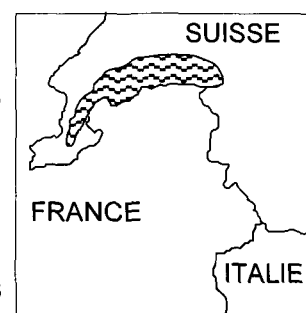
²³ D. Viérin, 1988, p.36-37

est précisé que le gouvernement sarde "(...) se réserve toutefois de terminer lui-même les travaux entrepris pour le percement du tunnel des Alpes (Fréjus)". Les travaux avaient débuté en 1857 et se terminèrent avec l'inauguration du tunnel entre Modane et Bardonnèchia le 17 septembre 1871. A partir de cette époque les flux de marchandises vont échapper au Val d'Aoste, surtout pour les échanges de marchandises piémontaises et savoyardes voire lyonnaises. *Le Val d'Aoste se retrouve enclavé*, en situation de périphérie de la plaine padane dynamique et à côté des grands flux de circulations modernes.

Enfin, le Val d'Aoste a souffert de l'orientation politique interne à l'Italie calquée sur le modèle français centralisé, ne favorisant pas ainsi les particularismes locaux et régionaux.

Retenons de l'évolution historique de notre espace d'étude, *la charnière fondamentale de 1860* puisque à cette date se dessine la *carte actuelle* avec le découpage des frontières entre la France, la Suisse et l'Italie.

Les changements de la ligne des frontières ne seront plus que des rectificatifs permettant une amélioration des aménagements de part et d'autre des frontières. Par contre, cette date ne correspond absolument pas à la fin des débats



sur la frontière que ce soit la frontière franco-suisse ou italo-française. La plus stable restant la frontière entre le Valais et le Val d'Aoste. Les *débats* sont liés à la pertinence des frontières et aussi aux *missions des zones franches*.

Les frontières sont désormais des réalités tangibles qui vont influencer sur les interprétations des espaces.

Conclusion du chapitre 2 : le temps a partagé les Alpes occidentales

L'éclatement des Alpes occidentales a changé de nature avec le XIXe siècle. Plus exactement, nous assistons au passage de rapports politiques de types féodaux à des structures nationales, pour la Suisse, et pour l'espace dominé par l'ancien Royaume Sarde. La Savoie n'a pas réellement choisi une orientation politique. Elle a plutôt suivi l'évolution générale de l'Europe, étant le plus souvent au centre de débats qui la dépassaient. Nous ne saurons pas si l'évolution helvétique était un modèle pour la Savoie, car cette dernière n'a pas eu les moyens de choisir réellement une orientation.

La construction européenne au XIXe siècle a largement favorisé le renforcement des nationalités, érigeant *des frontières-coupures à la hauteur des ambitions des pouvoirs centraux*. Les Alpes occidentales ont été au centre des jeux nationaux, se retrouvant écartelées. La Suisse s'est affirmée à la fois comme un ensemble de petits Etats sous une bannière unique, et politique grâce au concept de neutralité. L'Italie a réalisé sa construction tout en acceptant de lâcher la Savoie à la France dans le cadre d'enjeux diplomatiques complexes. Enfin, la France, s'est vue contrainte d'abandonner ses ambitions impérialistes, retrouvant un équilibre entre l'Etat et la Nation²⁴. La Savoie, passée du royaume de Piémont-Sardaigne à la France, a aussi évolué pour la population d'un lien horizontal avec le Prince à un lien vertical avec le pouvoir central.

Finalement, 1860, est l'entrée des Alpes occidentales dans une phase de renforcement des frontières dans le cadre d'une conception moderne de la maîtrise de l'espace, et marque le début de la période contemporaine dans cet espace régional.

²⁴ Voir en infra, chapitre 4, p. 110

CHAPITRE 3

DE LA FERMETURE A L'OUVERTURE

L'évolution historique a permis la *mise en place de frontières ne correspondant plus à des marges mais à des lignes maîtrisées, coupures entre des systèmes politiques différents*. La ligne frontière est alors conçue, soit comme le coeur du "théâtre" des opérations militaires en période de guerre, soit comme une zone de passage maîtrisée grâce aux postes de douanes en période de paix.

Les Alpes occidentales présentent deux caractères qui ne sont pas antinomiques. Nous avons la rencontre de trois espaces nationaux aux structures divergentes donc potentiellement conflictuelles, mais parallèlement, le concept de neutralité existe à la fois sur l'espace helvétique et la partie septentrional de la Savoie. Le risque militaire n'est pas pour autant totalement écarté. Les frontières sont au coeur des politiques étrangères avec comme objectif clé le contrôle des flux en fonction des impératifs nationaux. Les frontières-coupures sont-elles un obstacle réel, même dans ce contexte, aux flux transalpins qui ont toujours existé ? Peut-on imaginer une frontière totalement étanche même avec la volonté d'un pouvoir autoritaire de type fasciste ?

1. LA FRONTIERE, RÉALITÉ POLITIQUE AU SERVICE DES POUVOIRS CENTRAUX

Le XIXe siècle permet une double concentration : une concentration des pouvoirs et une *structuration centripète des espaces*. Concernant les pouvoirs, Paris renforce l'administration du territoire national et, sous la IIIe République, décide une politique de "nationalisation" des consciences avec l'école obligatoire et la

conscription pour l'ensemble des jeunes hommes. L'Italie, sans avoir un passé proche centralisateur, s'engage dans la même voie à partir de 1861 avec la création du Royaume d'Italie. Enfin, la Confédération Suisse a véritablement muté en 1848 avec un réel renforcement des pouvoirs centraux à Berne même si les Cantons conservent une relative autonomie.

Le renforcement des pouvoirs ne pouvait avoir comme corollaire que le *renforcement des sentiments nationaux*. La conséquence est double : la prise de *conscience et la perception mentale des frontières*. Les espaces nationaux se perçoivent mutuellement comme des espaces étrangers soit stables soit même potentiellement expansionnistes. Les frontières dans les Alpes occidentales s'affirment donc dans la deuxième moitié du XIXe siècle comme des limites marquant un danger éventuel.

Une dimension géopolitique nouvelle

A partir de 1860, les frontières des Alpes, sont des limites à surveiller. Les postes de douanes constituent un élément visible de cette surveillance. Les douaniers contrôlent les passages, aux cols, des personnes et des marchandises ; ils ont aussi mission de surveiller d'éventuels mouvements de troupes et de s'informer des messages officieux qui circulent de bouche à oreille. B. Janin affirme même que "la France ne se prive donc pas pas d'ouvrir et de fermer les portes à son gré"¹. La Grande Zone permettait d'imaginer un espace où les tensions liées à l'existence de la frontière n'existent pas. En pratique, la neutralisation de la Grande Zone a aussi été génératrice de tensions. Malgré la reconnaissance de l'annexion de la Savoie à la France par l'Etat fédéral suisse en 1881 dans le cadre d'une convention conclue pour 30 ans², nous constatons une véritable "guerre douanière" de 1892 à 1895 avec des tracasseries permanentes pour les personnes contrôlées à la frontière franco-genevoise. La Grande Zone a été une accumulation d'ambiguïtés. Elle a permis de faire accepter à une large majorité l'annexion de la Savoie au second empire, tout en respectant et généralisant les principes de zones

¹ B. Janin, 1991, p. 173

² C. Raffestin, 1990, p. 10

franches du traité de Vienne, c'est à dire la neutralisation de cet espace protégé par les suisses et la libre circulation des personnes et des biens. La non reconnaissance immédiate de l'annexion par la Suisse était un désaccord de principe sur le nouveau partage des Alpes de Savoie et, par conséquence, sur la collaboration avec la nouvelle tutelle française notamment sur la généralisation de la zone franche dans le sens où, nous le répétons, cela a été une démarche unilatérale. *Surveillance et méfiance sont devenues les maîtres mots des frontières dans la seconde moitié du XIXe et la première moitié du XXe siècle.*

Chaque pouvoir central a évolué en fonction du principe d'Etat-nation, le territoire national correspondant à une communauté dont la destinée est liée à une puissance suprême d'action, de commandement et de coercition³. La frontière de chaque territoire est donc linéaire, elle est interprétée, à juste titre, comme une ligne permettant les échanges en temps de paix, mais elle est aussi une ligne à défendre en temps de guerre. C'est une approche nouvelle de l'espace dans le sens où *l'intégrité de chaque patrie dépend du respect des frontières linéaires*. En réalité, cette interprétation date de la Révolution française⁴, confirmée par le Traité de Vienne et généralisée avec la mise en place des grandes unités nationales européennes notamment l'Allemagne et l'Italie.

La défense du territoire est progressivement devenue un enjeu majeur. Les archives militaires nous permettent d'en prendre conscience. La crainte d'une invasion est un thème central dans la géostratégie militaire. Par exemple, le chef de bataillon Poulain⁵, dans son rapport au ministre de la guerre souligne en 1874 la faiblesse de l'organisation défensive dans le Nord des Alpes françaises. Des rapports réguliers des diplomates sont envoyés en France pour actualiser sans cesse la connaissance des armées étrangères. Le Commandant Pinsonnière⁶ a ainsi analysé l'état des routes et des chemins de fer italiens en direction de la France, le constat pour la France était plutôt satisfaisant puisque les gares proches

³ R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, 1921

⁴ M. Foucher, 1991, p. 87

⁵ 2. SHAT Rapport au ministre, Poulain, chef de bataillon, 1874

⁶ 2. SHAT Lettre de l'attaché Militaire, Ambassade de France près SM le Roi d'Italie, à M. le Ministre de la Guerre, le 18 novembre 1886

de la frontière comme Aoste ne permettait pas de débarquer des bataillons importants. A Bardonnèchia, le tunnel pouvait servir de passage offensif pour les troupes italiennes ou bien être encombré de matériaux stockés à la gare dans le cadre d'une stratégie défensive.

Toute *une série de mesures stratégiques sont prises dans l'hypothèse d'un conflit armé*. Plusieurs aspects défensifs sont à présenter. Le rapport de E.Caffarel⁷ dit que "les forêts du Jura constituent la meilleure défense de notre frontière, (...) elles rendent les pentes impraticables, (...) et surtout sur les plateaux peu accidentés (...)". Ce rapport, et d'autres, ont permis aux responsables des équipements de prendre en compte cet aspect avec la mise en place d'une réglementation pour interdire la création de chemins vicinaux sans autorisation militaire. Par contre, aucun document des archives ne précise si cette règle est applicable à la Grande Zone, mais cela paraît peu probable. Le deuxième aspect défensif concerne les forts militaires. Côté italien, une série de forts existants ou créés permettent un contrôle des accès aux vallées alpines face à la frontière française. Sur la frontière avec la Suisse il n'y a pas de fortification dans le respect de la neutralité helvétique. Cet aspect est souligné comme une faiblesse par les États-majors alliés le 12 mars 1916 à Chantilly⁸ dans le contexte de la première guerre mondiale. Côté Suisse, la concentration des pouvoirs fédéraux a permis l'organisation d'une armée défensive mais sans structure lourde puisque c'est une armée populaire entraînée à l'automne et au printemps avec une série de manoeuvres obligatoires pour tous dès la fin du XIXe siècle. Les équipements lourds, visibles encore de nos jours aux frontières suisses comme les herses antichars n'apparaîtront qu'au XXe siècle. Le problème des forts est plus subtil en France, la Grande Zone implique une non-intervention des armées françaises sur ce territoire. En 1874, le chef de bataillon Poulain préconise la réalisation de 12 forts entre Pontarlier et Grenoble ceinturant la Grande Zone. D'ailleurs, les suisses sont très vigilants à l'époque pour qu'il n'y ait pas d'équipement militaire français dans la Grande Zone à tel point que *la*

⁷ 2. SHAT Documents confidentiels - Rapport sur les voies de communication de la frontière du Jura par E. Caffarel, chef de Bataillon du Génie, 1874

⁸ Annexe 3 du Procès-Verbal de la Conférence

Savoie paraît plus neutre que la Suisse car réellement démilitarisée, ils sont scandalisés chaque fois que des troupes françaises souhaitent s'entraîner. Un article, *la Savoie neutre*, du "Nouvelliste Vaudois" du mercredi 10 mars 1897 montre bien le niveau de tension et de suspicion existant entre la Suisse et la France, le terme de "nos droits séculaires sur la Savoie" est révélateur. Face aux rumeurs françaises de constructions de forts dans la zone neutralisée, les suisses donnent l'impression de rester vigilants afin de maîtriser la sécurité en Savoie, ce qui est écrit dans le traité de Vienne (article 92 de l'article final du Congrès de Vienne du 9 juin 1815). Jules Ferry réaffirme dans une note du 14 décembre 1883, et adressée à la Confédération Suisse, la neutralité de la zone savoyarde.

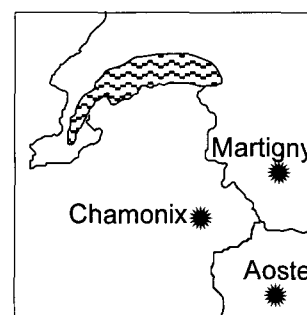
Un officier supérieur français comme le colonel Lecomte, estime, dans la "Revue Militaire Suisse" de juin 1896, qu'il est du devoir de la Confédération de faire respecter la neutralité suisse. Les italiens représentent le seul risque d'invasion de la zone neutre, les suisses ont donc l'obligation de faire respecter la zone. Parallèlement, cette protection suisse est redoutée par les Français car elle est elle-même une forme d'occupation !

Ces remarques sont à mettre en perspective avec la "guerre des douanes", déjà citée, et permet de comprendre le *climat houleux existant dans les relations franco-suissees à propos de la Savoie*.

Forêts et forts ne sont pas les seuls éléments d'une stratégie défensive. Routes et voies ferrées sont prises très au sérieux, notamment les axes favorisant le passage des plus gros volumes orographiques alpins. Quelques exemples permettent de prendre conscience de l'aspect stratégique. Le tunnel du Simplon a été l'objet de très nombreuses études dès 1853. Dans une lettre confidentielle française du 28 octobre 1893 il est considéré comme un avantage économique indéniable permettant des relations commerciales aisées même en hiver entre l'Italie du Nord et le Nord de l'Europe dont la France. Par contre, le principal risque est une invasion italienne via la Suisse pour aller sur le bas Jura. C'est dans ce contexte, et pour favoriser le désenclavement de Genève qu'un projet de tunnel sous le col de la Faucille est étudié. Un tel projet aurait permis à la France, en cas de nécessité,

d'acheminer des troupes favorisant une offensive efficace. Ce projet a été largement soutenu par la Chambre de Commerce Française à Genève⁹, comme le projet de tunnel ferroviaire sous le Mont-Blanc permettant une liaison rapide et sûrement rentable entre Genève et Aoste et donc Milan. Ni le tunnel sous la Faucille ni celui du Mont-Blanc dans sa version ferroviaire ne verront le jour, mais le débat a permis de *montrer à la fin du XIXe siècle l'importance du développement ferroviaire tant sur le plan économique que stratégique.*

Le tunnel ferroviaire sous le Mont-Blanc n'a jamais vu le jour du fait même du partage des Alpes occidentales entre la France et la nouvelle Italie. Le projet, apparu en 1836, fut conçu comme un axe transalpin nécessaire pour le royaume de Sardaigne permettant de le relier par le Val d'Aoste soit à Chamonix, soit à Martigny dans le Valais (thème sérieusement remis à l'ordre du jour en cette fin de XXe siècle). Une voie fut réalisée entre Ivree et Aoste



de 1881 à 1886, mais la ligne se termina en cul de sac. Cette réalisation nous amène à deux remarques. La première est économique et nationale, cette voie est l'ancrage du Val d'Aoste à l'Italie mais aussi un miroir terrifiant pour les Valdôtains qui réalisent le retard pris par leur économie face aux régions dynamiques de la plaine padane. La seconde est stratégique, à partir de l'été 1886, les troupes italiennes peuvent être acheminées rapidement à Aoste, le col du Petit-Saint-Bernard, comme secondairement celui du Grand-Saint-Bernard, est donc plus rapidement accessible pour les troupes avec des routes carrossables, ce qui constitue un nouveau danger pour la France. Face à cette menace, la France a renforcé la gare d'Albertville pour que ces troupes puissent arriver les premières aux cols. Du côté italien, l'analyse des risques est bien entendu inversée.

Les ouvrages d'art sont aussi considérés, et à juste titre, comme stratégiques. Nous pouvons noter, comme exemple, l'autorisation du Directeur des fortifications à Grenoble le 22 mai 1868 pour la construction de la voie ferrée entre Saint-Michel de Maurienne au "tunnel des Alpes" (tunnel du Mont-Cenis) mais il y a de

⁹ Chambre de Commerce Française de Genève à Monsieur Henry Boucher, Ministre du Commerce Français, *une "Question capitale"*, Août 1897, 33 p.

nombreuses restrictions. Le pont en amont de Modane a été équipé à l'époque d'un dispositif de mines dans la pile de l'arche principal. En 1880, une batterie permanente est placée sur le versant d'adret de la vallée de la Maurienne au-dessus de Modane face à l'entrée du tunnel ferroviaire. De nos jours, ces précautions défensives ne sont bien sûr plus d'actualité !

Toute construction, même nettement à l'arrière de la frontière devait recevoir une autorisation militaire. Il faut attendre l'entre-deux-guerres pour que les autorisations soient données de plus en plus facilement et en nombre croissant. Les règles sont de moins en moins contraignantes comme le tunnel du Mont du Chat, en 1931, estimé sans risque stratégique. C'est le domaine industriel qui est le plus surveillé afin de ne pas risquer de donner des moyens de production en état de marche aux italiens en cas d'invasion. Par exemple, les barrages hydro-électriques liés à la sidérurgie de l'aluminium doivent avoir des captures de vidange surdimensionnées pour permettre de vider les réservoirs en moins de 24 heures.

L'ensemble de ces exemples nous montre *la cohérence des stratégies français, mais aussi du côté italien. Enfin, la neutralité Suisse n'a jamais empêché une organisation défensive de premier plan.*

La rupture de 1860 est à nouveau confirmée, la géostratégie militaire est devenue prépondérante dans l'organisation des frontières. Les Etats-nations se donnent les moyens de maîtriser ses limites périphériques avec les outils les plus modernes de l'époque. Finalement la neutralisation de la *Grande Zone nous paraît comme une anomalie dans la militarisation des frontières mais fut un élément indispensable en 1860 pour faire accepter l'annexion* que ce soit du côté savoyard ou du côté suisse.

La barrière "naturelle" : une construction idéologique

Reprenons quelques éléments théoriques concernant l'évolution du concept de la frontière *naturelle*. Dans le sens propre du terme frontière, le mode d'organisation de l'espace pour le temps de guerre est central. La frontière-coupure en tactique militaire doit être favorablement située là où la défense voire l'offensive est la plus facile. Ainsi, la maîtrise d'une crête, d'un col, d'un marais ou d'un fleuve est

déterminant. Vauban, pour sa “frontière de fer” au nord de la France, avait choisi les espaces ouverts, sableux ou marécageux pour empêcher l’ennemi d’avancer sans pilotage, néanmoins aucun obstacle naturel n’est absolu ; l’histoire contemporaine nous en a donné de nombreux exemples.

Au début du XIXe siècle, l’approche stratégique de la frontière évolue. Le baron Henri Jomini (1779-1869), suite à ses expériences des guerres napoléoniennes et influencé par les écrits de Karl Von Clausewitz¹⁰, a montré que la frontière-coupure était stratégiquement insuffisante et qu’il valait mieux mettre en place des “systèmes” de défense. Série de lignes de défenses permanentes intégrant des obstacles naturels et artificiels. Le terme de frontière *naturelle* n’a donc pas réellement de sens sur le plan militaire. Dans les Alpes occidentales, cet argument est à relativiser encore plus. La Suisse est en elle-même un système “défensif” complexe, au moins pour sa partie alpine. L’Italie n’a qu’un système défensif partiel du fait de la neutralité helvétique. Reste la France qui n’a pu réaliser sa défense qu’en-dehors de la Grande Zone, donc en-dehors de l’espace frontière à proprement parlé. La situation est plus cohérente au sud de la latitude d’Ugine, intégrant ainsi la vallée de la Maurienne dans un “système” naturel et artificiel.

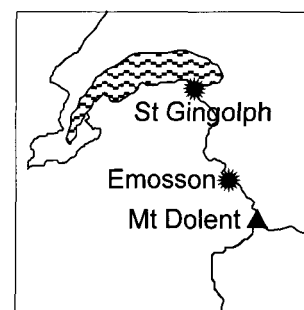
Nous pouvons dire que le concept de *frontière “naturelle” a d’abord un sens politique et philosophique*. L’expression même de *frontière naturelle* apparaît à la fin du XVIIIe siècle dans le mouvement des idées des Lumières. C’est la Révolution française qui a permis d’aller au bout de la logique. “La France est un tout qui se suffit à elle-même, puisque partout la Nature lui a donné des barrières qui la dispensent de s’agrandir, en sorte que nos intérêts sont d’accord avec nos principes”. Cette affirmation de l’abbé Grégoire à la Convention, comme le terme de *frontière*, sont innovants. Ils permettent de situer un peuple qui dispose de lui même sur un territoire délimité, donc fini, avec des frontières marquant le passage avec le monde étranger. Danton, reprend cette idée politique le 31 janvier 1793 en affirmant que “*les limites de la France sont marquées par la nature*”. Remarquons que dès l’automne 1792, de nombreuses contradictions sont apparues avec la

¹⁰ Karl Von Clausewitz (1780-1831), auteur de “De la guerre” édité de 1816 à 1830

théorie puisque la Révolution est diffusée par la force aux autres peuples.

Le concept de frontière *naturelle* est très complexe, pourtant le partage de 1860 et les héritages du passé sont largement influencés par ces théories. Les lignes de partages des eaux avec les plus hautes crêtes constituent les critères les plus utilisés pour le bornage douanier.

Le partage entre la Savoie, devenue française, et la Suisse reprend l'ancienne frontière entre la Suisse et le Royaume de Sardaigne. Le Léman constitue la limite fondamentale avec un partage de la surface lacustre en eaux territoriales. Du côté oriental, le point de départ de Saint-Gingolph peut paraître sans rapport avec une limite "naturelle", c'est néanmoins, le point le plus adapté de contrôle avant la plaine du Rhône intégralement en territoire suisse. Du Léman au Mont-Dolent, les lignes de crêtes constituent la base du partage mais il faut reconnaître que des anomalies existent comme la présence de Vallorcine en France, tandis que le col des Montets aurait paru plus logique. C'est un nouvel argument contre la frontière naturelle. L'idée est utilisée quand cela est un arrangement positif pour les deux parties, mais les entorses à la règle ne présentent aucun inconvénient ! Des retouches ont eu lieu, comme par

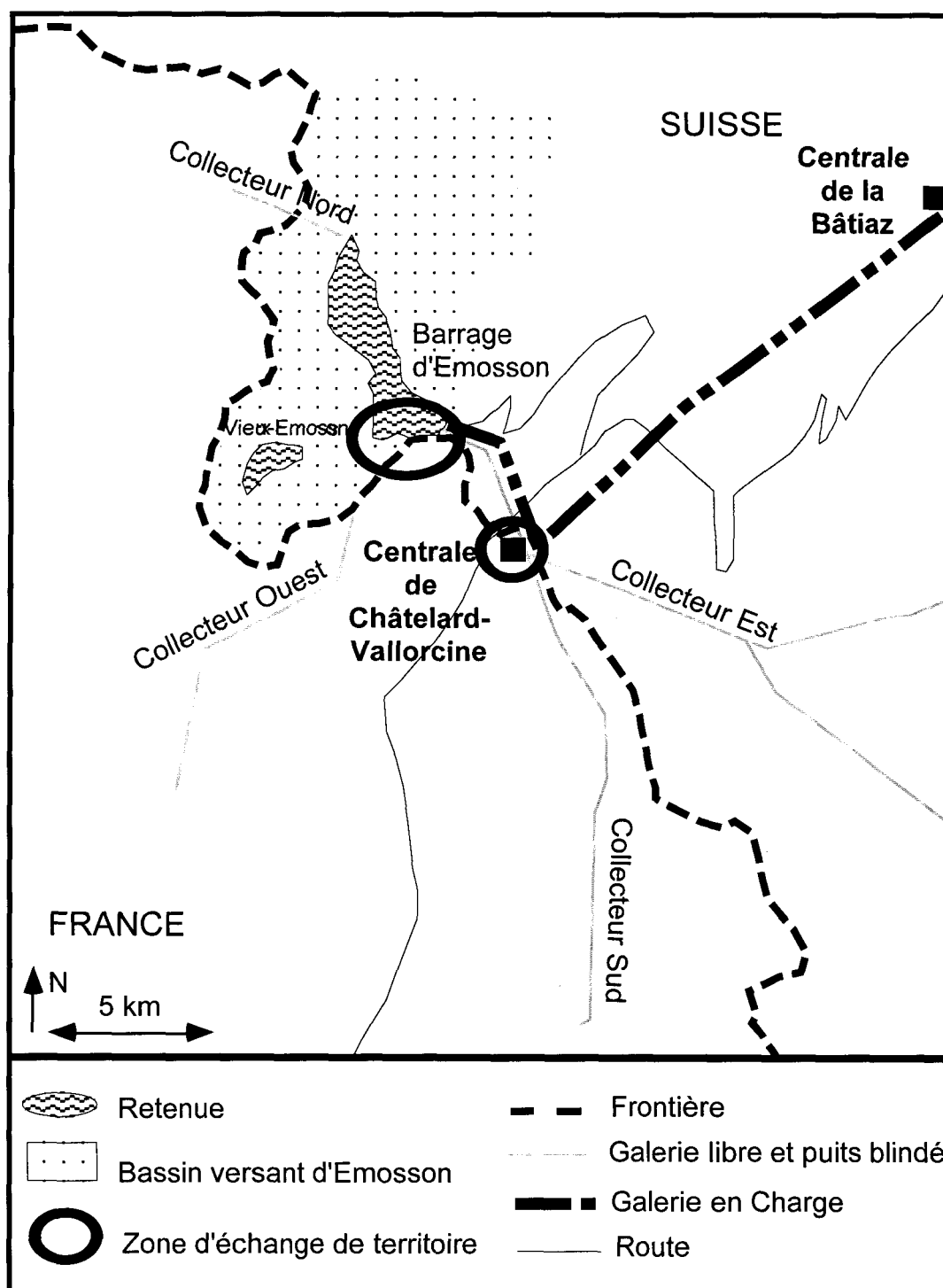


exemple, le déplacement d'ouest en est de la ligne-frontière au sud du torrent de l'Eau Noire, permettant l'installation de la Centrale de Châtelard-Vallorcine en territoire français turbinant de l'eau provenant en partie du glacier d'Argentière et envoyé par puits blindé à la retenue d'Emosson en territoire Suisse. La Convention relative à l'échange de territoire mise en vigueur le 11 juillet 1967, et conformément à l'article 24^{quater} de la Constitution fédérale suisse à propos de la force hydraulique, a permis l'échange du territoire de la centrale contre le territoire aval de l'emplacement actuel de la retenue d'Emosson, entièrement en Suisse. Cette parenthèse confirme l'idée qu'une frontière "naturelle" a encore moins de sens à la fin de ce XXe siècle, les intérêts réciproques vont bien au-delà.

La frontière franco-italienne suit les mêmes règles de ligne de partage des eaux avec une anomalie dont nous avons déjà parlé concernant le Petit-Saint-Bernard. Il

faut néanmoins rappeler le contexte de 1860, l'empire français et le royaume de Piémont-Sardaigne sont alliés. Le partage, sur la limite paraissant la plus *naturelle*, s'est réalisé en situation de paix dans le cadre d'un compromis volontaire de part et d'autre. La ligne-frontière n'aurait sûrement pas été la même dans le cadre d'un traité suite à une guerre où la frontière est le résultat d'un rapport de force.

Figure 11 : Le réseau hydro-électrique transfrontalier d'Emosson



Enfin, la frontière italo-suisse est la plus ancienne et correspond le plus à une ligne de hautes crêtes, mais elle est née à une époque où le terme même de frontière *naturelle* n'avait pas de sens au début du XVIIIe siècle en terre valaisane.

Les frontières de l'espace étudié ont des liens visibles avec les volumes orographiques et le sens des écoulements des eaux. Mais *leur mise en place est le fruit d'une histoire politique*. Même si le mythe de la nature jouant un rôle entre les peuples à pu influencer les diplomates au XIXe siècle, la réalité géographique a toujours pris le pas sur l'idéologie. C'est dans le secteur franco-genevois, notamment en 1815 où le réalisme contre l'enclavement a joué le plus contre une quelconque limite "naturelle".

Nous pouvons néanmoins constater que les pouvoirs centraux ont eu tendance au XIXe siècle à renforcer leur centralité, en utilisant *la frontière comme périphérie à délimiter favorisant ainsi un contrôle hiérarchisé de l'espace national*. D'une certaine manière, il y a un lien entre le renforcement du pouvoir central et la fermeture théorique et pratique des frontières, à cette époque là.

2. L'HYPOTHESE D'UNE FRONTIERE RÉELLEMENT FERMÉE EST-ELLE RÉALISTE ?

La frontière franco-suisse a été de plus en plus imperméable jusqu'en 1945

L'histoire contemporaine s'est traduite par un repli des nations sur elles-mêmes accompagné d'un renforcement du contrôle sur les espaces. Ce mouvement est à mettre en parallèle avec la maîtrise croissante des méthodes cartographiques à des échelles de plus en plus fines permettant ainsi une vision politique de l'espace. La première moitié du XXe siècle est fortement marquée par la fermeture réelle des frontières. Les échanges entre Genève et la France cessent assez brutalement avec la première guerre mondiale et l'entre-deux-guerres. Bien sûr le conflit

juridique en est la cause principale. Les acteurs économiques n'ont pas pour autant tenté de bousculer la tendance à la fermeture. Ainsi, l'horlogerie savoyarde a évolué assez rapidement en décollage, ciblant sa production pour la demande nationale française au détriment de ses liens passés avec Genève. Cette dernière n'a pas pour autant périclité puisqu'elle a su réaffirmer son externalisation par le biais d'activités internationales à grande échelle, bancaires mais aussi institutionnelle comme la Société des Nations (SDN). Les liens franco-suisses en général, et franco-genevois en particulier sont donc distendus jusqu'à la sortie de la seconde guerre mondiale. Un parallèle est à faire avec la période de la division religieuse au XVIIe siècle. Genève perd son hinterland commercial mais gagne en influences internationales. La dimension régionale de Genève correspondrait-elle à une position de repli pour Genève ? Ce n'est pas si simple, mais *Genève prouve une fois de plus sa capacité à vivre sur un territoire enclavé* sans pour autant remettre en cause son développement, bien au contraire.

L'Italie fasciste a été au bout de la logique de la fermeture des frontières dans les Alpes occidentales

Le pouvoir fasciste de Mussolini a fonctionné dans une logique permanente du renforcement de la centralité Romaine. Les contacts avec les puissances étrangères limitrophes sont extrêmement tendus d'autant que l'Italie n'a jamais eu le sentiment d'un remerciement des alliés à la sortie de la guerre accentué par le problème des "Terre irredente" ; terreau idéal pour la montée en puissance d'un mouvement extrémiste. Les frontières sont donc de plus en plus marquées, sur le plan institutionnel mais surtout sur le plan douanier et militaire. Momentanément, nous pouvons utiliser le terme de la fermeture des frontières. C'est sans aucun doute le *Val d'Aoste qui a le plus souffert de cette période avec une italianisation forcée tant sur le plan linguistique qu'économique*. Les investisseurs piémontais et lombards s'emparent des possibilités économiques de la vallée avec le soutien du pouvoir entraînant la faillite de la Banque Réan en 1928 et du Crédit Valdôtain en 1930. Les conséquences sont graves dans la vallée pour l'ensemble de la

population. Les plus modestes voient leurs maigres économies disparaître, le réseau de petits entrepreneurs représentant la bourgeoisie locale est à la fois ruiné et discrédité par le pouvoir central.

Au niveau des flux de migrants, nous observons trois phases caractéristiques notables. La première concerne la sortie de la guerre, de nombreux valdotains fuient la région face au déclin réel des activités agro-pastorales et certains ont la volonté de retrouver leur situation d'avant-guerre. La destination lointaine la plus prisée est l'Amérique du Nord mais les Etats-Unis ferment leurs frontières aux Italiens en 1920, application de la loi des quotas. La France, notamment Paris qui est considérée comme la capitale des Valdôtains hors d'Italie, est la destination première mais elle freine volontairement les flux migratoires italiens en 1926 en taxant lourdement les cartes d'identité des étrangers. Bernard Janin estime que de novembre 1919 à avril 1920, 5000 migrants officiels et illégaux valdotains ont passé la frontière vers l'étranger. Cette première période reste pourtant une période d'ouverture.

En 1927, Rome promulgue une loi interdisant l'émigration à tous les italiens qui n'ont jamais travaillé à l'étranger ou qui n'y ont pas de parents proches. Le pouvoir fasciste estime alors que les italiens doivent honorer la grandeur du régime en honorant l'Italie de leur présence, en clair un émigrant est considéré comme un traître vis-à-vis de Rome à partir de 1927. De plus la logique de la politique nataliste et économique va dans le sens de l'arrêt des flux migratoires. Cette phase officielle est en réalité relativement courte même si la loi a été en vigueur jusqu'à la chute du Régime.

La troisième phase est donc liée à une émigration clandestine à partir du début des années 30. Le passage de la frontière demeure illégale. Dès 1929, des valdotains sont jugés par le tribunal d'Aoste pour avoir tenté de passer la frontière par les chemins de contrebande. Bien sûr, un certain nombre ont réussi le passage pour tenter de s'installer ailleurs en espérant des jours plus heureux. Cette émigration illégale en Val d'Aoste a un caractère politique, mais surtout une dimension économique. De nombreux récits accumulés par l'association valdotaine des

archives sonores permettent de comprendre ce que représentait le passage de la frontière en terme de risques et de peurs. Ce n'était pas un acte anodin, de nombreux valdotains ont été emprisonnés et condamnés à de lourdes amendes. Cette troisième phase est la plus longue et la plus difficile à cerner, aucun calcul fiable ne peut être établi sérieusement. L'entre-deux-guerre reste la dernière grande période d'émigration dans le sens où de nombreux italiens sont revenus après la déclaration de guerre en 1939, ces retours se poursuivront après la seconde guerre mondiale.

Une frontière est une limite entre des identités nationales différentes. Les échanges existent par définition mais nous pouvons considérer qu'une limitation volontaire des échanges est une régression. L'Italie a souhaité aller au bout de cette logique régressive. La "régression est à son comble quand les garde-frontières en viennent à diriger leurs armes vers l'intérieur, leurs compatriotes devenant l'ennemi principal à surveiller et le cas échéant, à abattre"¹¹.

La frontière fermée : une utopie

La période 1914-1945 est intéressante car elle montre la véritable limite de pouvoir politique sur une frontière vis-à-vis de la réalité quotidienne choisie par la société locale. Une frontière peut officiellement se fermer pour des causes précises. Mécontentement diplomatique et conflits juridiques dans la région franco-genevoise constituent les causes de fermeture. En Val d'Aoste, c'est un choix identitaire romain face au "risque" de contamination idéologique des régimes étrangers limitrophes qui a motivé la fermeture.

Dans tous les cas, nous constatons *un frein aux échanges transfrontaliers*. Les migrants sont de moins en moins nombreux à passer les frontières, officiellement. Les marchandises sont lourdement taxées aux douanes ce qui limite les exportations. Par contre les échanges illégaux prennent le relais. Deux raisons bien différentes peuvent motiver les flux transfrontaliers illégaux. La volonté de fuir

¹¹ J. de la Ferrière, 1990, p. 248

des conditions socio-économiques et politiques difficiles correspond aux motivations profondes des émigrants. Par contre, au niveau des flux de marchandises, ce sont essentiellement des motivations économiques ; la fermeture de la frontière est soudainement une aubaine pour les trafiquants pouvant faire transiter des produits recherchés sans même devoir payer des taxes douanières. *La contrebande est inversement proportionnelle au degré de fermeture officielle d'une frontière.*

Nous pouvons affirmer qu'une frontière parfaitement étanche est très difficile à mettre en oeuvre. L'ancienne frontière entre la République démocratique allemande (RDA) et la République fédérale d'Allemagne (RFA) n'a jamais pu stopper totalement les flux. L'exemple Coréen est peut-être plus contradictoire, mais nous ne pouvons pas ignorer les passages clandestins au nord de la Corée du Nord vers la Chine. *L'isolat politique avec des limites étanches est un rêve de dictateur, l'existence des flux contredit presque toujours le discours sur la fermeture des frontières.* Une frontière est d'abord une ligne de passage, plus ou moins facilité par les pouvoirs centraux, avant d'être un "mur" politique.

3. LES FRONTIÈRES S'INTEGRENT DANS UN ESPACE VÉCU¹²

La sortie de la seconde guerre mondiale et l'ensemble du demi-siècle qui suit correspondent à un changement global d'attitude des puissances européennes vis-à-vis des frontières. La volonté de stopper les tendances belliqueuses entre les nations en Europe occidentale, la reconstruction (sauf en Suisse) et la croissance économique, et l'ouverture des frontières vont favoriser les échanges transfrontaliers. Les Alpes ont suivi le même mouvement, nettement entre la France et la Suisse, progressivement entre le Val d'Aoste et ses deux voisins.

¹² A. Frémont est l'auteur en 1976 de ce nouveau concept en essayant de concilier "le recours à des notions classiques de la géographie française, la région mais aussi la combinaison géographique, à l'apport considérable des sciences humaines et sociales" (A. Frémont, 1999, p. 9)

Les initiatives privées favorisent de nouveaux liens entre les régions alpines

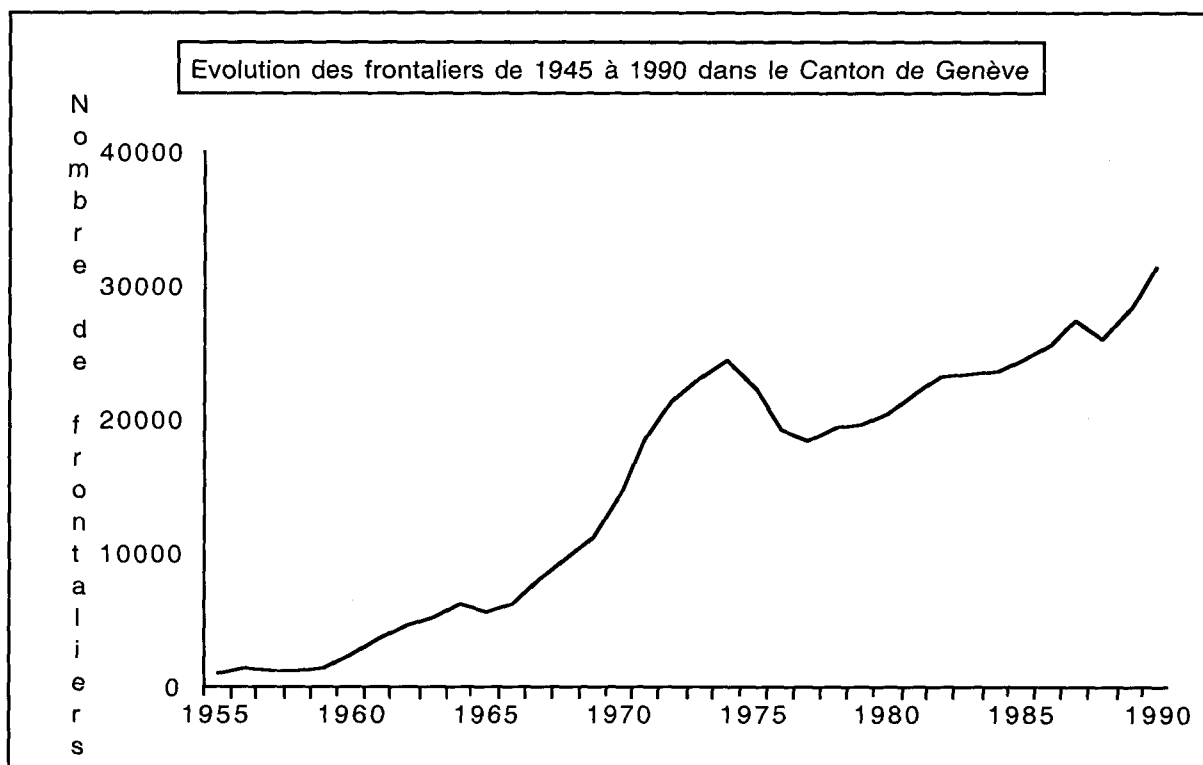
La période suivant la fin de la seconde guerre mondiale ne ressemble en rien au passé. Les migrations transfrontalières ne sont pas comparables. Les Valdotains ne cherchent plus à quitter massivement leur région. Au contraire, sur la période 1955-65, on relève seulement 582 départs vers la France contre 1229 retours¹³, autant dire que les tendances se sont réellement inversées. Le Val d'Aoste devient progressivement terre d'accueil pour les italiens des autres régions, du moins les parties basses car les hautes vallées ne sont pas attractives. Les frontières entre la France, la Suisse et l'Italie ne sont plus un enjeu majeur sur le plan des migrations à moyen et long terme. Ce sont les migrations temporaires qui prennent le relais avec comme première destination, pour les Valdotains, la Suisse à plus de 90 % dans les années 1960. La configuration orographique du Val d'Aoste, avant la percée des grands tunnels, ne permet pas l'existence de migrations alternantes quotidiennes de travailleurs frontaliers.

Les cols du Petit et du Grand-Saint-Bernard, à plus de 2000 mètres d'altitude chacun, sont enneigés une grande partie de l'hiver, parfois jusqu'en début d'été. Les liaisons régulières et fréquentes n'étaient donc pas possibles.

Dans la région lémanique, la situation est toute autre notamment entre le Canton de Genève, en plein développement économique grâce à son activité internationale, et les deux départements français limitrophes, l'Ain et plus particulièrement le Pays de Gex, et le genevois-haut-savoyard. Dans les années 50, le nombre *des frontaliers* reste faible. C'est à partir du début des années 60, que nous observons *une croissance régulière jusqu'en 1974*, malgré une légère baisse conjoncturelle en 1965. Au début des années 70, le phénomène du travail frontalier de la France vers la Suisse notamment le Canton de Genève est devenu important. Les employeurs genevois ont besoin de la main d'oeuvre française souvent qualifiée et toujours intéressée par les avantages du change monétaire.

¹³ B. Janin, 1991, p. 277

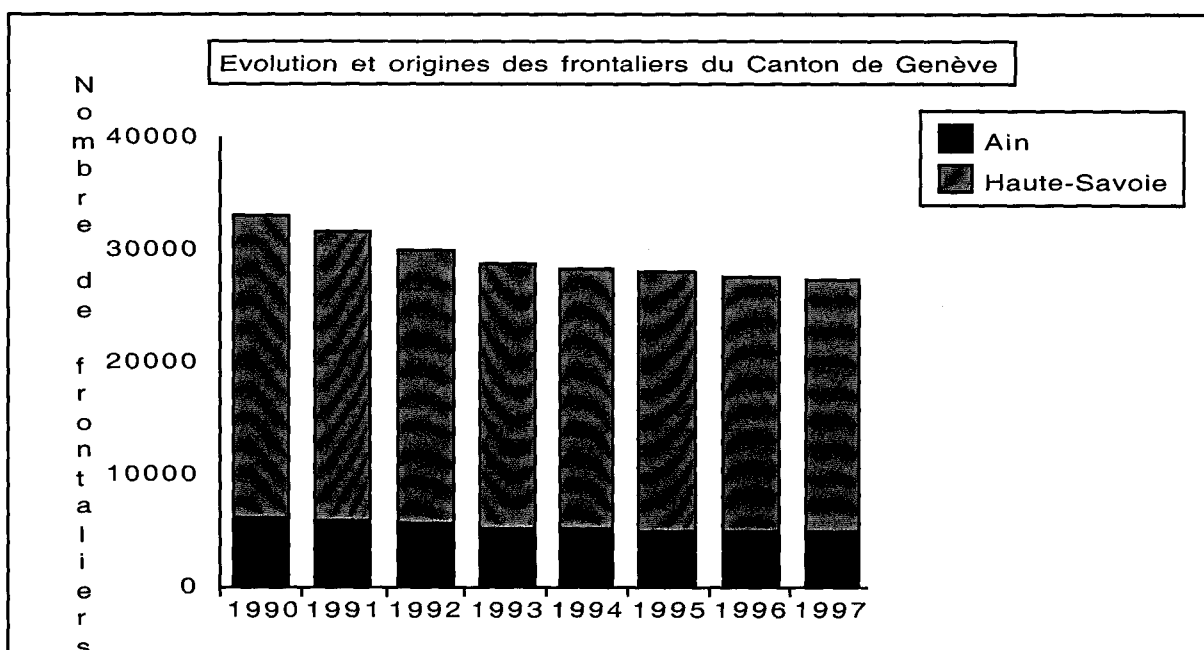
Figure 12 :



Sources : Offices Cantonaux de Statistique / Services fiscaux

La crise dite "pétrolière", plus exactement la remise en cause de la grande période industrielle des économies occidentales, se traduit par une baisse de près d'un quart des frontaliers. Ensuite, les besoins des entreprises genevoises évoluent, permettant ainsi une reprise de la croissance du nombre de frontaliers.

Figure 13 :



Sources : Offices Cantonaux de Statistique / Services fiscaux

Au milieu des années 80, la main-d'oeuvre frontalière représentait un emploi sur dix dans les secteurs secondaire et tertiaire. Les travailleurs frontaliers résidant en France représentent aussi près du quart de l'ensemble de la main-d'oeuvre étrangère active dans le Canton de Genève.

Le graphique ci-dessus (figure 13, p. 85) nous montre qu'il y a un tassement bien marqué du nombre de travailleurs frontaliers à Genève de 1990 à 1993, depuis l'évolution va dans le même sens mais d'une manière moins marquée. Cette baisse est essentiellement due à la crise économique générale de l'Europe occidentale qui a touché tardivement la Suisse. Les premiers touchés par les licenciements en Suisse, sous forme de non reconduction des permis de travail, sont bien évidemment les travailleurs frontaliers.

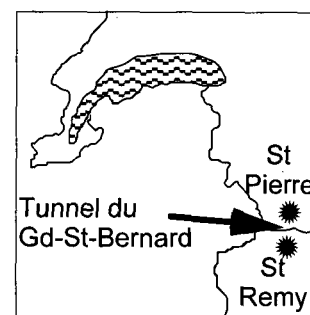
Nous pouvons dire que ces flux sont majoritairement d'origine privée, les administrations publiques de part et d'autre de la frontière ont été contraintes de suivre l'évolution économique en mettant en place des conventions concernant le statut des frontaliers. Dès le 1er août 1946, un premier accord définit le statut du travailleur frontalier. Pour notre région étudiée, il doit être français (ou suisse, pour quelques habitants travaillant en France) et résider depuis au moins six mois dans la zone frontière des dix kilomètres. En 1958, face à la demande des employeurs suisses, un second accord est signé permettant de fixer les règles de travail des frontaliers. L'autorisation est saisonnière ou annuelle, l'employeur est le seul à pouvoir demander le renouvellement. Enfin, le frontalier a l'obligation de rejoindre son domicile tous les jours. Par la suite, une série d'accords et de conventions ont permis de régler en partie les problèmes d'assurances sociales (chômage notamment).

Les initiatives en faveur des travailleurs frontaliers donnent l'impression d'être publiques, en réalité l'assouplissement des relations transfrontalières était une perspective prometteuse pour les employeurs suisses, les administrations publiques ne pouvaient qu'approuver et accompagner cette demande sous peine de motiver des flux illégaux. Les initiatives purement publiques sont contemporaines, elles correspondent aux besoins de concertations actuels du fait

même des besoins d'aménagement du territoire face à la croissance des flux.

Les deux tunnels transalpins ont permis le désenclavement du Val d'Aoste

Depuis la fin du XIXe siècle, le thème du percement d'un tunnel a été d'actualité notamment celui du Mont-Blanc. Les conditions hivernales, quelles que soient les périodes, ne permettaient pas un franchissement aisé des Alpes en-dehors du passage côtier entre Menton et Vintimille, et parfois en hiver le col du Montgenèvre. Le Val d'Aoste et la vallée de Chamonix présentaient à l'époque un double intérêt. Des vallées d'altitudes moyennes, aux alentours de 1.000 mètres, et une proximité à vol d'oiseau permettait d'envisager un tunnel dans de bonnes conditions. Du côté du Grand-Saint-Bernard, les arguments n'ont pas été aussi favorables puisque le tunnel actuel est en altitude que ce soit dans le Val d'Aoste à 1.875 m d'altitude au-dessus de Saint-Remy ou dans le Valais à 1.915 m au-dessus de Bourg-Saint-Pierre.



Les percements du Mont Cenis (1872), puis du Simplon (1906), avec des capitaux français dans les deux cas, ont totalement mis en cause les avantages de ces éventuels tunnels. *Il faut attendre l'extraordinaire croissance économique de l'après seconde guerre*, la croissance des échanges, et la consécration du transport routier automobile pour que les projets réapparaissent. A l'origine, les tunnels routiers avaient été prévus pour absorber le transport de personnes. Ce sont à nouveau des initiatives privées qui ont permis de montrer les avantages de nouveaux tunnels aux caractères innovants puisque routiers. Les groupes de pression, comme les Chambres de Commerce et d'Industrie, ont permis la mise en place d'une Convention franco-italienne pour la construction et l'exploitation du tunnel sous le Mont-Blanc, ratifiée par l'Italie le 30 juillet 1954 et par la France le 17 avril 1957. La construction comme l'exploitation pour 70 ans a été confié à deux sociétés, la "Società italiana per azioni per il Traforo del Monte Bianco" du côté italien, et la "Société concessionnaire française pour la construction et l'exploitation

du tunnel routier sous le Mont-Blanc”. *Le tunnel du Mont-Blanc a été inauguré le 16 juillet 1965* avec la présence des deux présidents de la République, le Général de Gaulle et Guiseppe Saragat. *La circulation routière débuta trois jours plus tard, le 19 juillet.*

Figure 14 :

CAPITAL DE LA SITRASB	
Tunnel du Grand-Saint-Bernard (côté Italien)	
FIAT	50,0%
Province de Turin	17,5%
Ville de Turin	17,5%
Région Autonome de la Vallée d'Aoste	12,5%
Chambre de Commerce et d'Industrie et d'Agriculture de Turin	2,5%
	100,0%

Source : SITRASB s.p.a.

Le tunnel du Grand-Saint-Bernard date de la même époque. Deux sociétés ont été chargées de l'exploitation de la concession jusqu'au 31 décembre 2050 avec du côté italien la “Società italiana per il traforo del Gran San Bernardo” (SITRASB) créée en 1957 à capital mixte, et du côté suisse une société à capital public créée en 1958.

Figure 15 :

CAPITAL DE LA SOCIÉTÉ SUISSE	
Tunnel du Grand-Saint-Bernard	
Canton de Vaud	50,0%
Canton du Valais	32,5%
La ville de Lausanne	16,5%
Collectivités diverses	1,0%
	100,0%

Source : B. Janin, 1991

Le tunnel du Grand-Saint-Bernard est ouvert à la circulation routière le 19 mars 1964, un an avant celui du Mont-Blanc. L'explication est technique : le tunnel est beaucoup plus court. Le système de ventilation est aussi beaucoup plus simple avec deux cheminées verticales permettant une ventilation naturelle tandis qu'au Mont-Blanc des turbines brassent l'air vicié et l'air frais à chaque extrémité du tunnel, la masse rocheuse et la présence de glace excluant un forage vertical. Le tunnel du Grand-Saint-Bernard, du fait de son altitude moyenne élevée, pose des problèmes pour la circulation hivernale. Les routes d'accès, côté valaisan et

côté valdotain, ont nécessité de gros investissements en galeries de protection contre les avalanches contrairement au tunnel du Mont-Blanc.

Figure 16 :

TABLEAU COMPARATIF		
LES TUNNELS DU MONT-BLANC ET DU GRAND-SAINT-BERNARD		
	Grand-Saint-Bernard	Mont-Blanc
Longueurs	5.826 m.	11.600 m.
Altitude moyenne	1895 m. d'alt.	1327 m. d'alt.
ventilation	300 m ³ /seconde d'air	600 m ³ /seconde d'air
mise en chantier	1958	1958
mise en circulation	19 Mars 1964	19 Juillet 1965
Records mondiaux	le plus haut en altitude	le plus long

Sources : TRMB, SITRASB

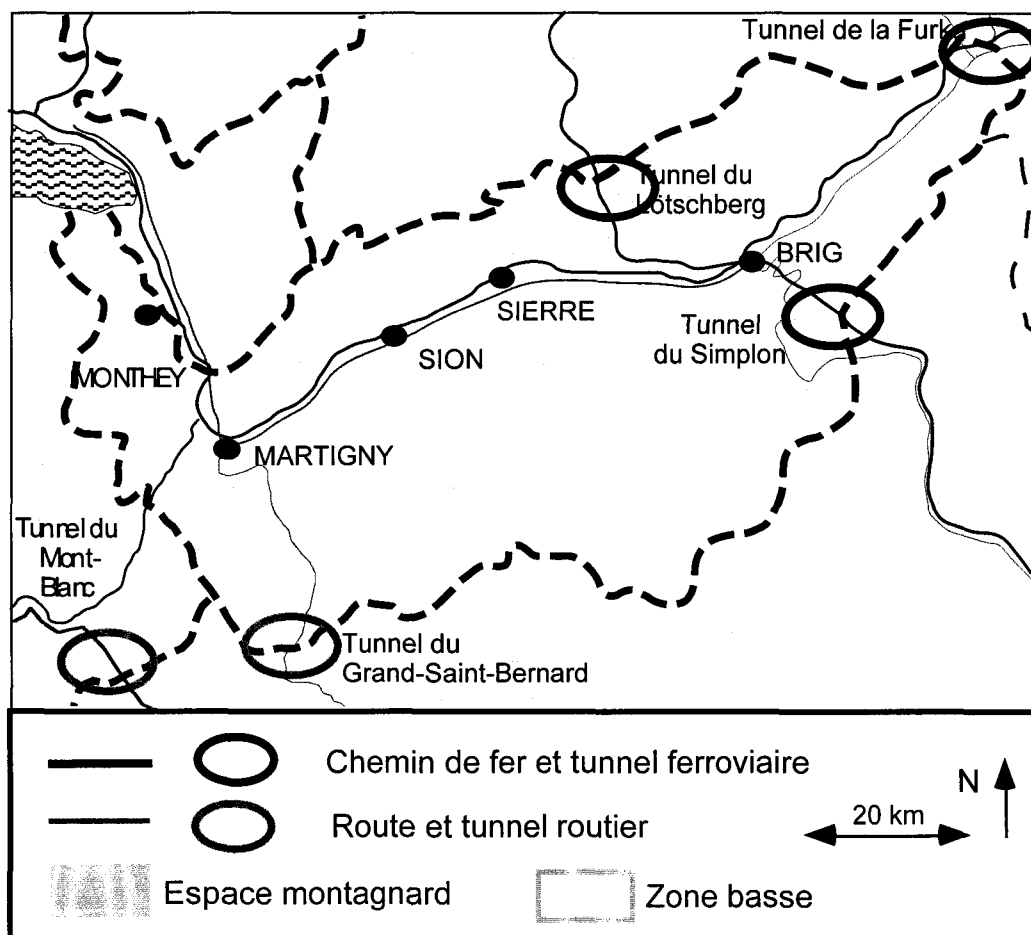
A noter les décalages, existant encore 30 ans après, entre l'Italie et ses deux partenaires. Concernant le tunnel du Mont-Blanc, *la France a assuré une route d'accès autoroutière* puis en voie rapide jusqu'à la plate-forme de Chamonix intégrant un équipement coûteux avec le viaduc des Egratz au-dessus du Fayet, *tandis que l'autoroute italienne est encore en cours de construction* et n'atteint toujours pas Courmayeur, ce qui pose des problèmes de saturation du réseau. Le tunnel du Grand-Saint-Bernard est encore plus mal desservi puisque de nombreux tronçons sont en deux voies, ralentissant ainsi l'approche du tunnel. Du côté suisse, la route entre Martigny et l'entrée du tunnel est chaque année améliorée avec de nombreux tronçons en deux fois deux voies, même s'il n'est pas prévu d'accès autoroutier à terme.

L'ouverture des deux tunnels marque un changement important de l'histoire du Val d'Aoste, notamment pour le positionnement géographique de la vallée dans le coeur des Alpes. *Le Val d'Aoste passe du jour au lendemain d'une position de cul de sac, surtout en hiver, à une situation de couloir de passage.* Le Val d'Aoste était handicapé par les moyens modernes de communication qui l'ignoraient. Les tunnels ont permis au Val d'Aoste de retrouver sa situation de passage, élément essentiel dans l'histoire de la vallée. Le Val d'Aoste a misé sur la route en délaissant totalement la voie ferrovaire contrairement à ses partenaires.

Le Valais a une organisation topographique à la fois structurante et contraignante. Structurante dans le sens où la vallée du Rhône, de ses sources au

Rhonegletscher jusqu'à lac Léman, constitue la colonne vertébrale du Canton. C'est un véritable couloir concentrant les villes polarisantes comme Sion, Siere, Martigny et Saint-Maurice, les activités agricoles les plus lucratives, les industries et les services. Cette structure topographique et urbaine linéaire est aussi contraignante. Les hauts versants constituent des remparts percés par des hautes vallées n'aboutissant parfois qu'à des cols plus ou moins accessibles même en été. Pensons à la célèbre vallée de Zermatt avec comme possibilités de passage vers l'Italie de hauts cols englacés, tel le Theodulepass entre Matterhorn et Breithorn permettant d'accéder à la haute vallée valdotaine de Valtournanche. Le Canton du Valais, à partir de la fin du XIXe siècle va d'abord favoriser le chemin de fer, dynamisé par le percement du Simplon vers la vallée italienne de Domodossola, et le tunnel du Lötschberg facilitant la traversée de l'Oberland suisse.

Figure 17 : Voies de communications et contraintes physiques dans le Valais



Ainsi, *le Valais*, comme le Val d'Aoste plus tard, passe d'une situation de passage difficile et saisonnier à une situation de zone de passage favorisant les flux de personnes et de marchandises. Le tunnel de la Furka a encore accentué cette *fonction de couloir de passage*.

Enfin, les deux autres liaisons ferroviaires avec la France sont de moindre importance. La ligne dite du Tonkin passant par Saint-Gingolph sur les rives sud du Léman qui permettait à la fin du XIXe siècle de ceinturer le lac par la voie ferrée est en cours de réhabilitation à des fins touristiques¹⁴ ! La deuxième ligne, régulièrement entretenue, permet de rejoindre la vallée de Chamonix, passant par Vallorcine et le Châtelard en partant de Martigny, ligne à crémaillère qui n'a jamais eu l'ambition de structurer des flux importants mais d'organiser un accès touristique. La percée du *tunnel du Grand-Saint-Bernard* est donc à mettre, en 1964, dans la plus large perspective des transports valaisans. Le *tunnel routier* correspond à des choix politiques de l'époque, il est un moyen pour décharger le tunnel ferroviaire du Simplon, mais en aucun cas il n'a été réalisé pour le remplacer. En pratique, le Grand-Saint-Bernard capte une partie des flux en provenance du bassin lémanique, par contre les flux provenant du Plateau suisse et passant par le tunnel du Lötschberg n'ont aucun intérêt à se dévier vers le Grand-Saint-Bernard pour rejoindre la plaine du Pô.

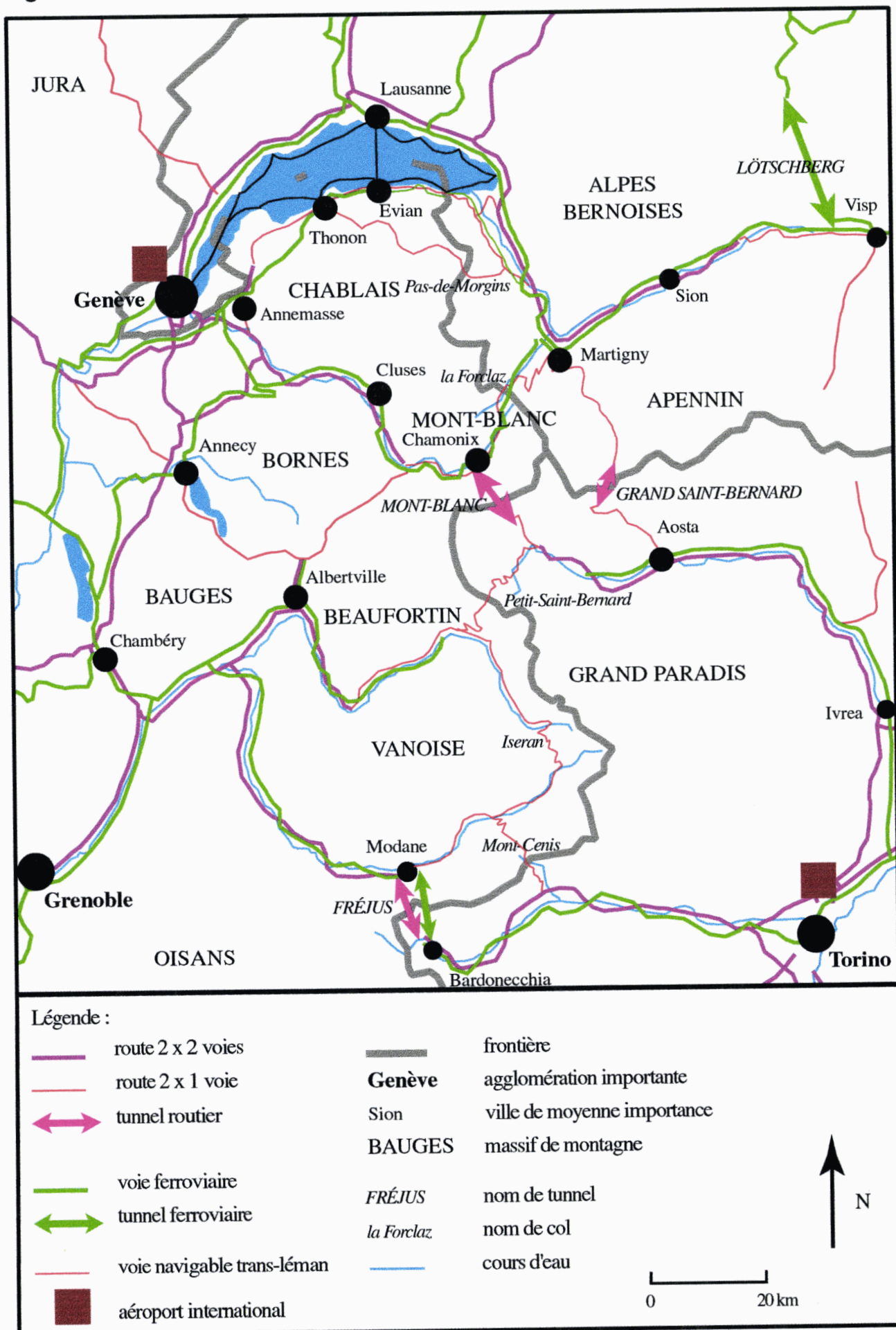
Côté français, le tunnel du Mont-Blanc permet de décharger une partie des flux transitant par le tunnel ferroviaire du Fréjus, dans la vallée de la Maurienne. Il correspond aussi à une voie logique pour les flux transitant par la région lémanique ouest, ce qui explique le rôle joué par les genevois pour la mise en place du tunnel. *La région genevoise, comme la Suisse, profite du tunnel du Mont-Blanc pour décharger le pays des flux provenant d'Europe du Nord*¹⁵.

Les tunnels du Grand-Saint-Bernard et du Mont-Blanc *ont transformé en carrefour la zone alpine du massif du Mont-Blanc* avec le passage de flux transeuropéens,

¹⁴ Voir p. 189-190

¹⁵ L'accident du 24 mars 1999 au coeur du tunnel du Mont-Blanc a bien entendu perturber le schéma présenté, puisque l'ensemble de la circulation routière en direction de l'Italie a été détournée sur le tunnel routier du Fréjus. L'accident pose à la fois le problème de la sécurité dans un tunnel routier et la nécessité de mettre en place une politique européenne plus cohérente notamment en matière de ferroutage.

Figure 18 : Les réseaux de transports



créant aussi des possibilités de contact voire de liens régionaux alpins dépassant les limites politiques des frontières nationales.

Les flux actuels sont les moteurs de l'ouverture

Nous devons distinguer deux aspects dans les flux actuels, d'un côté nous avons des déplacements de personnes, de biens et d'informations transalpins, à une vaste échelle transeuropéenne, de l'autre nous avons des flux transfrontaliers à caractères régionaux. Il est globalement difficile de les distinguer sur les axes de passages transfrontaliers, néanmoins nous connaissons les flux de la main-d'oeuvre frontalière essentiellement centrés sur le lac Léman et particulièrement dans l'espace franco-genevois.

Les deux grands tunnels transalpins canalisent essentiellement des flux de passage de part et d'autre des Alpes, sans qu'ils aient de rapport direct avec le tissu géographique régional.

Figure 19 :

EVOLUTION DES TRAFICS DE 1965 À 1995 TUNNELS DU MONT-BLANC ET DU GRAND-SAINT-BERNARD

	Mont-Blanc			Grand-Saint-Bernard		
	tourisme	camions	total annuel	tourisme	camions	total annuel
1965	*339.735	*5337	*345072	286 713	20 278	306 991
1970	616 342	138 176	754 518	384 928	30 848	415 776
1975	766 399	290 360	1 056 759	476 126	54 634	530 760
1980	871 966	537 214	1 409 180	531 947	80 309	612 256
1985	905 847	454 956	1 360 803	446 556	51 744	498 300
1990	1 148 538	746 523	1 895 061	515 767	72 054	587 821
1995	1 164 893	773 911	1 938 804	468 891	50822	519 713
* du 19 juillet au 31 décembre						
Totaux cumulés depuis l'ouverture						
	1965 - 1995 : 39 603 097			1964 - 1995 : 15 959 777		

Sources : TRMB - SITRASB - Statistiques douanières

Les flux des tunnels sous le Mont-Blanc et du Grand-Saint-Bernard n'ont pas la même importance. Nous observons un rapport de 1 à 4 en nombre de passages.

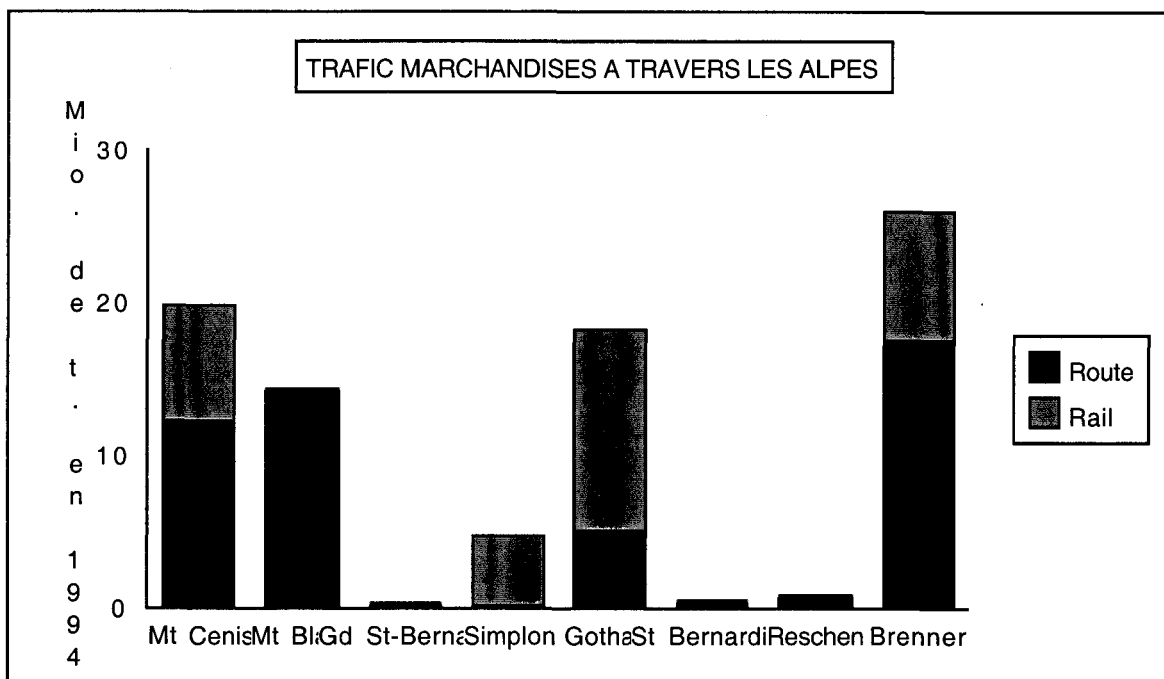
Malgré une croissance du nombre de passages jusqu'en 1979, année la plus

importante avec 613.338 véhicules, le tunnel du Grand Saint-Bernard a un trafic modeste. De plus, nous observons une baisse régulière pour atteindre 519.713 véhicules. *Le Mont-Blanc est en croissance régulière* même s'il apparaît depuis 1993 d'une certaine stabilité en-dessous de la barre des 2 millions. Bernard Janin avait observé dans la première décennie des flux de tunnels une dimension saisonnière marquée avec le tourisme estival. Cela reste vrai pour les flux de voitures. Le tunnel du Mont-Blanc connaît une multiplication par 3,5 en été par rapport à l'hiver du nombre de voitures de tourisme. Au tunnel du Grand-Saint-Bernard, la différence est moins marquée, de septembre à juin, la moyenne mensuelle de voiture est de 33.750 en 1995 tandis que la moyenne mensuelle de juillet et août est de 62.671. Les flux touristiques sont marqués dans la semaine avec un nombre de passage d'autocars, comme de voitures, qui augmente de 40 % le week-end notamment sous le Mont-Blanc. Pour les camions, la situation est inverse. Globalement de septembre à juillet le trafic est plutôt stable avec 2.191 camions par jour pour le Mont-Blanc et 139 pour le Grand-Saint-Bernard. Nous observons deux baisses de trafic dans l'année, la plus importante correspondant aux congés payés d'août et la seconde aux fêtes de fin d'année. En août 1995, ne circulaient que 1368 camions par jour sous le Mont-Blanc et 90 au Grand Saint-Bernard.

Enfin, il faut noter une différence importante entre les deux tunnels. *Les camions représentent 39,92 % du trafic au tunnel du Mont-Blanc (1995) tandis qu'ils ne représentent que 10,93 % au tunnel du Grand-Saint-Bernard.* Plusieurs explications peuvent être présentées. La première concerne la répartition des tunnels alpins. Pour rejoindre l'Europe du Nord, le tunnel du Mont-Blanc est relativement bien intégré dans un réseau d'autoroutes, l'accès pour les poids-lourds au tunnel de Grand-Saint-Bernard est moins évident avec des côtes relativement longues. De plus le tunnel du Simplon, et plus à l'est le Saint-Gothard sont de sérieux concurrents pour les liaisons entre l'Italie et l'Europe centrale y compris une bonne partie de l'Allemagne. La deuxième explication est encore plus lisible car elle correspond à un choix politique ciblé. *La réglementation du trafic*

marchandises pour les camions est sévère en Suisse pour limiter la pollution de l'air, les nuisances sonores et les césures dans les espaces utilisables des fonds de vallées. Les camions sont limités à 28 tonnes, ils ne peuvent circuler ni la nuit ni le dimanche. Le Département fédéral des transports suisses estime le trafic de transit (traversant la Suisse) à 985.000 poids lourds en 1994 dont 23 % à vide ; ce sont des camions qui traversent la Suisse sans marchandise pour suivre le trajet le plus court et le plus rapide. Enfin, il faut savoir que depuis le 21 octobre 1991¹⁶ la Suisse autorise 50 poids lourds de plus de 28 tonnes par jour dans chaque sens à transiter par le pays à condition que la capacité du transport combiné (rail/route) soit saturée, qu'il s'agisse d'un transport de denrées périssables et que la première mise en circulation des véhicules considérés ne remonte pas à plus de deux ans. Autant dire que la Suisse a une politique très limitative et explique la faiblesse du trafic camion au tunnel du Grand-Saint-Bernard. Le tunnel du Mont-Blanc, comme celui du Fréjus, sert véritablement de déversoir du trafic refusé par la Confédération helvétique.

Figure 20 :



Source : Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie - Berne

Le graphique ci-dessus (figure 20) est éloquent : le tunnel du Fréjus (Mont Cenis

¹⁶ Accord entre la Communauté économique européenne et la Confédération suisse relatif au transport de marchandises par route et par rail

pour le trafic ferroviaire) et le Mont-Blanc subissent le déversement des flux de transits théoriques de la partie occidentale de la Suisse à tel point que la France a été obligée d'adapter son réseau autoroutier, comme par exemple l'A39 au pied du Jura permettant le transit du flux rhénan vers l'Italie. Le Brenner, en Autriche, subit lui les transferts de trafics théoriques de transits de la partie orientale de la Suisse. Le Département des transports suisses estime les transferts de transit à 10 millions de tonnes¹⁷, mais reconnaît que l'estimation est empirique car le choix d'un transporteur ne dépend pas seulement du plus court chemin mais surtout du coût de transport le plus faible. Le seul passage important de flux de camions en Suisse est celui du Saint-Gothard, ouvert en 1980. C'est la première liaison autoroutière nord-sud passant au centre des Alpes. Chaque année, nous observons le passage de 65.000 camions en plus au Saint-Gothard, parallèlement la part du trafic de transit dépasse désormais les 50 % du trafic total malgré les contraintes réglementaires, confirmant la croissance importante du transport par camion en Europe.

En 1994, le transit par camion est estimé par les services suisses à :

423.986 camions par le tunnel routier du Saint-Gothard

474.408 camions par le tunnel sous le Mont-Blanc

927.928 camions par le tunnel du Brenner

Par contre, le transit par camion via le tunnel du Grand-Saint-Bernard est considéré comme négligeable.

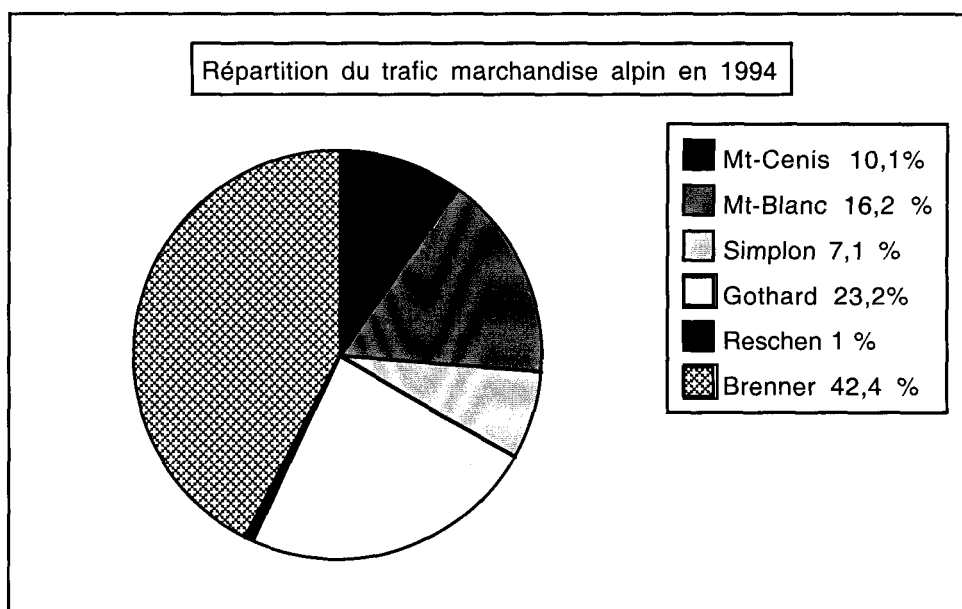
Il ne faut pas croire que les Suisses ont perdu pour autant les retombées financières du trafic marchandises en transit à travers les Alpes. Ils ont misé sur le transport combiné imposant aux transporteurs routiers la solution du rail. C'est le trafic combiné accompagné qui est le plus fréquent, le chauffeur du camion accompagne son camion sur le train. La solution du combiné permet de faire transiter par le trajet le plus court des camions dépassant les 28 tonnes, ce qui est le cas le plus fréquent. Pour la Suisse, les nuisances sont limitées au maximum tout en favorisant l'activité du transport ferroviaire. Enfin, de nombreuses sociétés de transport de marchandises y trouvent aussi leur compte pour une traversée nord-

¹⁷ Département fédéral des transports, *Itinéraires à travers les Alpes*, 1996, p. 21

sud de l'Europe, le temps sur le train permet le repos du chauffeur.

Ainsi, quand nous comparons les tonnages du transit marchandises en pourcentage par la route et par le rail, nous constatons que la Suisse est plutôt bien placée avec 31 % des tonnages dont 83 % par le rail tandis que la France n'a que 26 % des tonnages dont 80 % par la route. La situation en Autriche est semblable à celle de la France mis à part le fait que le trafic autrichien est beaucoup plus important.

Figure 21 :



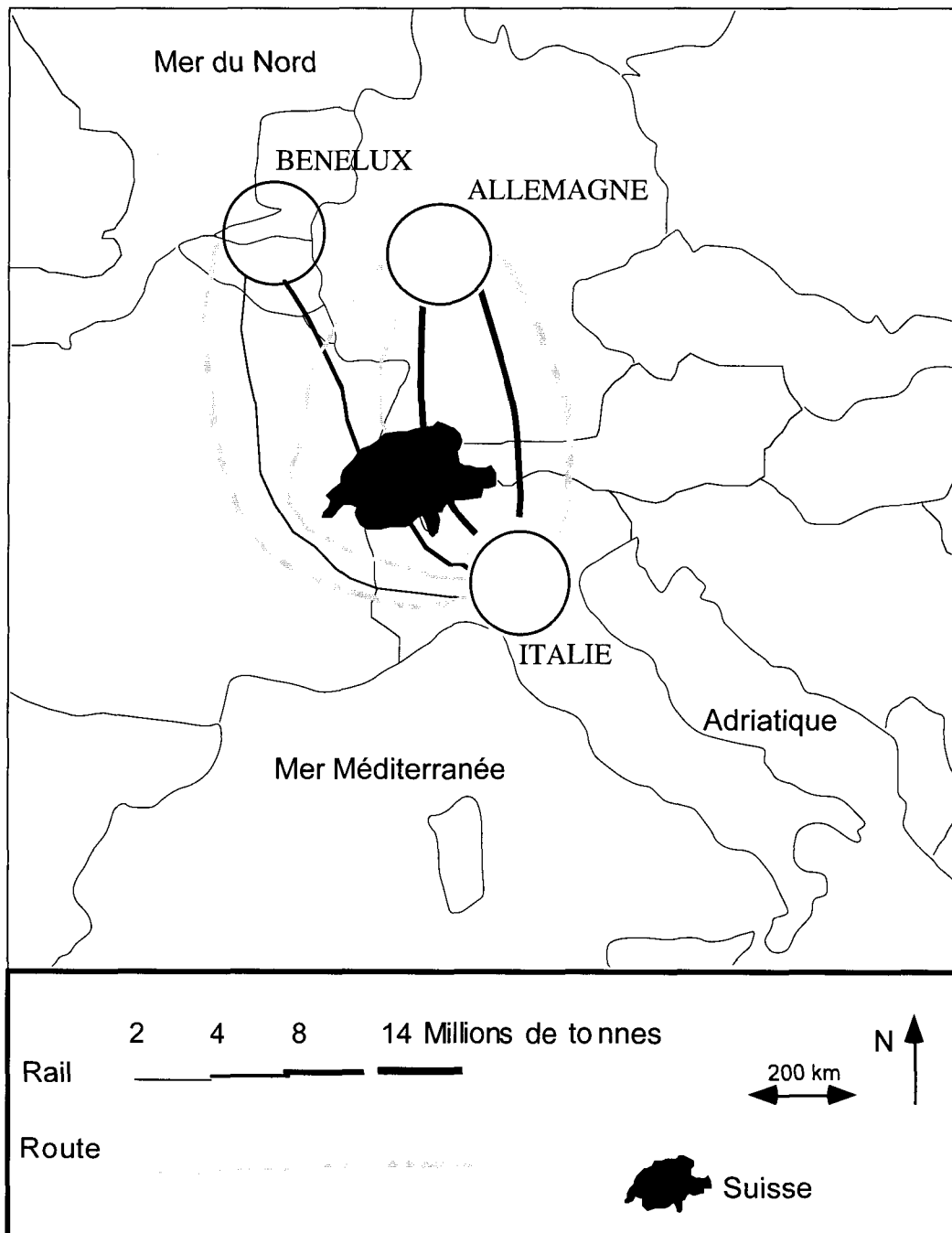
Source : Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie - Berne

La Suisse a donc les avantages du transit grâce au ferroutage, tandis que la France et notamment le passage par le tunnel du Mont-Blanc capte un trafic essentiellement routier, induisant des nuisances importantes, notamment de pollution pour les vallées alpines. Les gains liés au transit routier sont bien moindres comparés à ceux du rail, sans parler des risques en terme de sécurité.

La Suisse ne compte pas remettre en cause ses choix de politique des transports. Elle s'est engagée vis-à-vis de l'Union européenne à encore améliorer sa capacité de transport par rail dans le cadre du projet des Nouvelles Lignes Ferroviaires à travers les Alpes (NLFA) dans le respect de l'initiative populaire acceptée le 20 février 1994 imposant d'une part de ne pas augmenter les capacités des routes de transit (Saint-Gothard, San Bernardino, Simplon et Grand-Saint-Bernard), et

d'autre part d'imposer dans un délai de dix ans le transfert total du transit alpin de la route au rail. Autant dire que les transporteurs ne voulant pas, pour des raisons

Figure 22 : Flux de marchandises à travers les Alpes en 1984, entre l'Allemagne, le Bénélux et l'Italie




Sources : Itinéraires à travers les Alpes - DFTCEBerne, 1996, p. 22

de coût utiliser le trajet le plus court par le rail, utiliseraient les tunnels routiers français et autrichiens. Les nouveaux équipements suisses de ferroutages sont en cours d'élaboration avec une ligne de base pour le Saint-Gothard beaucoup plus performante, une amélioration des gabarits pour la combinaison Lötschberg-

Simplon, et des investissements lourds dans le matériel roulant (620 millions de francs suisses sur le budget NLFA prévu¹⁸ de 1.465 millions).

Pour les marchandises transitant par les tunnels routiers français, il faut savoir que pour une tonne de marchandises transitant par le tunnel du Fréjus, il y en a trois qui passent par le *tunnel sous le Mont-Blanc*. Ce dernier est donc le coeur du trafic routier des Alpes occidentales.

Figure 23 :



**TUNNELS DU MONT-BLANC ET DU GRAND-SAINT-BERNARD
NATIONALITES DES PASSAGES EN 1995**

	Italie	France	Suisse	Europe N	Divers	Totaux
Mont-Blanc						
tourisme	521 290	462 230	106 471	61 273	13 629	1 164 893
camions	228 768	257 016	voir divers	236 585	51 542	773 911
total	750 058	719 246	106 471	297 858	65 171	1 938 804
Grand-Saint-Bernard						
tourisme	142 069	31 530	226 993	57 685	10 614	468 891
camions	26 497	510	18 972	3 586	1 257	50 822
total	168 566	32 040	245 965	61 271	11 871	519 713

Sources : TRMB - SITRASB

L'analyse des flux par nationalité des passages au tunnel du Mont-Blanc et au tunnel du Grand-Saint-Bernard nous permet d'affiner notre approche. Les camions italiens utilisent le tunnel du Grand-Saint-Bernard pour les échanges helvético-italiens. Par contre, ils utilisent le tunnel du Mont-Blanc comme moyen de transit vers le reste de l'Europe occidentale. Les camions français et suisses fonctionnent dans une logique de proximité, utilisant les tunnels en liaison directe avec les espaces nationaux respectifs. La comparaison concernant les 240.171 camions d'Europe du Nord est impressionnante, seulement 1,5 % des camions transitent par le tunnel du Grand-Saint-Bernard, le reste transitant par le Mont-Blanc. Par contre, pour les voitures, la situation est fondamentalement différente, l'absence de contrainte pour la traversée de la Suisse permet d'utiliser le trajet le plus court. La majorité des camions d'Europe du Nord sont immatriculés dans le Benelux car une grande partie des camions allemands transitent par l'Autriche. Enfin, il faut noter le passage de camions d'Europe de l'Est au Grand-Saint-Bernard, cela a un

¹⁸ Schweitze Eisenbahn - Revue 10/1993 - Les nouvelles lignes du Saint Gothard et du Lötschberg

caractère anecdotique mais montre néanmoins l'émergence économique de cette région.

Les flux routiers liés aux deux tunnels de notre espace d'étude sont donc très importants. Le tunnel du Grand-Saint-Bernard oppose une circulation automobile cumulant transit et trafic plus régional à une circulation poids lourds essentiellement régionale, et qui est volontairement limitée par les choix suisses en matière de ferroutage. Le tunnel du Mont-Blanc est nettement plus marqué par le trafic de transit poids lourds, pour la circulation automobile, la majorité des immatriculations correspond à des échanges franco-italiens de passages aux échelles transrégionale et régionale.

L'ensemble de ces flux ne participe que secondairement à une structuration des espaces frontaliers. Par contre, les nuisances engendrées surtout par les camions, constituent un terreau idéal pour le développement d'une concertation internationale entre la France et l'Italie, favorisant les relations transfrontalières. Par exemple, le dossier de la qualité de l'air en relation avec la loi française dite "Lepage", est central dans les réunions de l'Espace Mont-Blanc¹⁹. Ce ne sont donc pas seulement les effets positifs des flux qu'il faut prendre en compte dans l'étude d'un espace transfrontalier, mais aussi les effets négatifs générateurs eux-mêmes de nécessaires concertations. Néanmoins, on ne peut masquer la chance que représente le tunnel du Mont-Blanc pour les entreprises régionales, comme par exemple, les entreprises de décolletages de la vallée de l'Arve qui trouvent des clients non pas dans le Val d'Aoste mais dans le piémont italien et la plaine du Pô, à commencer par les usines FIAT à Turin.

La région du Léman connaît des flux frontaliers d'une tout autre nature. Le trafic de transit est beaucoup plus limité. Les données sont globalement moins précises car les enjeux n'ont pas nécessité d'études aussi pointues que pour les trafics transalpins.

Deux remarques s'imposent d'emblée. La première concerne le nombre de

¹⁹ Voir infra , Partie 2, Chapitre 3, p. 205

passages aux postes de douanes entre la France et la Suisse représentant 11 fois le nombre de passages entre l'Italie et les deux autres pays. Les flux sont considérables mais essentiellement régionaux. La seconde concerne l'existence d'un pôle d'emplois importants sur les rives suisses du lac Léman, aspirant un grand nombre d'actifs français attirés par les salaires beaucoup plus intéressants. Les flux de transit sont relativement peu nombreux. Les contraintes réglementaires suisses sont les explications majeures. Imaginons un transitaire qui a fait le choix de traverser la Suisse, par ferroutage pour les camions notamment de plus de 28 tonnes, éventuellement par la route pour les petits camions. S'ils transitent par la Suisse, ce n'est sûrement pas pour rejoindre le Sillon alpin de Genève à Grenoble, le contournement par le pied français du Jura est beaucoup plus logique. Un passage par la région lémanique ne correspond à aucune logique pour les camions provenant de l'Allemagne et circulant en direction de l'Italie. Ils passent soit par le Lötschberg-Simplon, soit par le Gothard. Le seul transit par la Suisse vers la France envisageable est celui provenant d'Autriche et d'une partie des pays de l'Europe centrale pour éviter un contournement au nord de la Suisse ou le passage des Alpes au Sud. L'importance des transitaires, au moins pour les marchandises est donc vraiment secondaire d'autant que le réseau ferré côté français serait bien incapable d'absorber de forts tonnages en transits.

Figure 24 :

PASSAGES AUX POSTES DE DOUANES

ANNÉE 1995

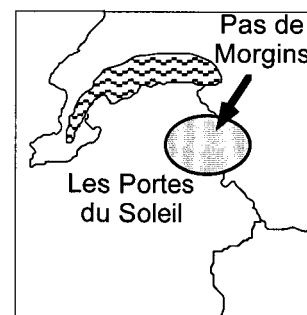
	Nombre de passages
Tunnel du Grand-Saint-Bernard	129 260 véhicules
Col du Grand-Saint-Bernard	519 713 véhicules
Tunnel du Mont-Blanc	1 938 804 véhicules
Châtelard	820 000 véhicules
Pas de Morgins	212 900 véhicules
Saint-Gingolph	87 203 véhicules
Les 16 postes franco-genevois	37 193 500 véhicules
TOTAL VÉHICULES	40 901 380
Trafic transléman	341 978 personnes

Sources : services douaniers - Compagnie Générale de Navigation

Les seuls transits sérieux correspondent aux passages de voitures de tourisme, concernant essentiellement l'attractivité touristique des Alpes de Savoie. Ces flux ont donc un caractère saisonnier marqué avec l'hiver pour les sports liés à la neige, en été pour la diversité des paysages et des possibilités de loisirs de cette région.

Les passages aux douanes sont avant tout des flux régionaux. Sur les 16 postes de douanes franco-genevois existant en 1995, les services concernés ont évalué les passages à 37.193.500 véhicules. Les frontaliers représentent près de 10 millions²⁰ de véhicules, soit près du quart des flux liés à la frontière franco-genevoise. Bien sûr, cette approche statistique masque les variations saisonnières.

Prenons l'exemple du poste de douane du Pas de Morgins dans le Chablais. En 1995, les services des douanes ont constaté 212.900 passages de véhicules. Cela correspond à une augmentation du trafic voyageur de 20 % en 5 ans.



Cette augmentation est due au développement touristique

dans le domaine des "Portes-du-Soleil"²¹ et du Valais en général, ainsi qu'à l'amélioration du réseau routier dans les vallées. Le trafic des ouvriers frontaliers est en baisse, il est passé de 170 véhicules par jour en 1990 à 100 véhicules en 1996²². La baisse enregistrée est due à l'augmentation du chômage dans le Canton du Valais. En pratique, le trafic en belle saison est plus important avec 170 véhicules en été de frontaliers embauchés dans les entreprises de génie civile soit sur des chantiers alpins, soit dans la région de la vallée du Rhône. L'hiver correspond à une chute du nombre de frontaliers avec le passage de seulement 50 véhicules, ce sont des saisonniers occupés pour les remontées mécaniques suisses et l'hôtellerie.

Les flux des frontaliers sont de nature complexe. Evoluant de semestre en semestre en fonction des permis de travailler, les frontaliers constituent un groupe

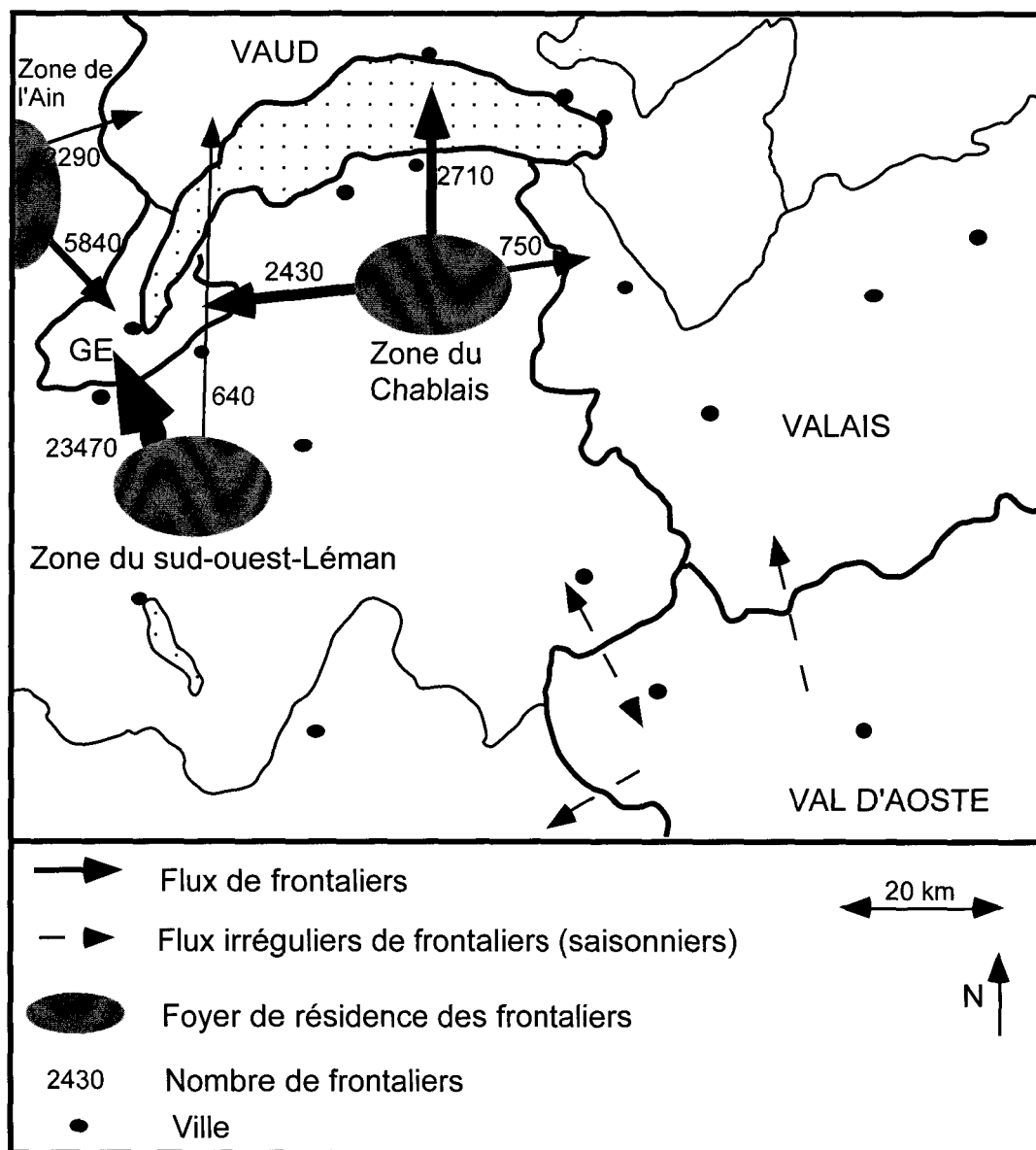
²⁰ Le calcul est réalisé de cette manière : 27.000 frontaliers multipliés par le nombre de passages aux douanes, soit 480 par frontaliers. Pour connaître le nombre de véhicules liés aux flux de frontaliers, nous prenons comme base 1,4 personnes par voiture, coefficient accepté par les spécialistes des transports urbains. (27.000 x 480 = 12.960.000 / 1,4 = 9.257.142 passages de véhicules).

²¹ Voir p. 238

²² Source : services douaniers du Canton du Valais

potentiellement instable. La crise des années 90 a provoqué une baisse du nombre de frontaliers, elle a eu aussi comme conséquence un phénomène de rétraction de l'aire de résidence des frontaliers²³. Ils se concentrent principalement aux abords même de la frontière. *Pour la Haute-Savoie, les frontaliers se situent surtout dans les régions d'Annemasse et de Saint-Julien en genevois, ainsi que sur les rives françaises du lac Léman autour de Thonon-les-Bains et d'Evian.*

Figure 25 : Flux de frontaliers en 1992



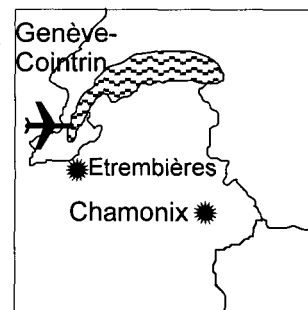
Sources : Conseil du Léman / Transitec, octobre 1993, *Etude des flux de frontaliers dans le bassin lémanique*, Notice technique -phase 1

Nous constatons une baisse notable du nombre de frontaliers dans les communes françaises éloignées de la frontière suisse. Par exemple, la ville d'Annecy était en

²³ Voir aussi la figure 79, p. 310

1990 le lieu de résidence de 635 frontaliers, ils n'étaient plus que 313 en 1996.

Au niveau des flux régionaux, il faut prendre aussi en compte *les aires de chalandises dépassant largement la frontière* dans le sens où certains produits sont beaucoup plus intéressants en France pour les consommateurs suisses, et vice versa. Ces flux ne sont pas à négliger car ils sont triples avec le déplacement de personnes, de marchandises et de monnaies. Des réseaux commerciaux ont réalisé depuis plusieurs années l'enjeu du phénomène. La chaîne suisse de supermarchés Migros, a déjà implanté un grand magasin à Etrembières, à proximité du noeud autoroutier menant vers Genève, Saint-Julien et donc l'autoroute de contournement du centre de Genève, et la vallée de l'Arve.



Enfin, l'attractivité genevoise est réelle en terme de flux touristiques avec des aspects très variés. Les flux sont liés à la présence de l'aéroport international de Genève-Cointrin : de nombreuses personnes l'utilisent soit pour une activité professionnelle soit pour accéder à l'espace de loisir français. Des touristes séjournant à Genève intègrent dans leur programme, le plus souvent, une excursion vers la France notamment vers Chamonix et le Mont-Blanc. Enfin les estivants des rives françaises du lac Léman sont toujours tentés par une visite de Genève.

Les zones franches, précurseur de relations futures ?

Notre constat est relativement simple, et prévisible : *les Alpes occidentales constituent dans la deuxième moitié du XXe siècle un espace d'échange et de passage*. La frontière joue à la fois un *rôle de filtre*, par exemple, pour les différences dans les réglementations du droit du travail, mais aussi un rôle de *stimulateur économique* du fait même des différences monétaires.

Nous sommes, dans ce contexte, obligés de nous attarder sur la présence des zones franches. La zone franche autour de Genève est beaucoup plus déterminante que celle de Saint-Gingolph car Genève constitue, bien entendu, le

pôle majeur de l'économie régionale, au sens large du terme.

Sur le plan juridique, les Zones franches font partie du territoire douanier de l'Union européenne²⁴, néanmoins l'application des règles douanières européennes se fait sous réserve d'un régime plus libéral découlant des actes de droit international public du passé.

Figure 26 : Régime douanier des échanges entre Genève et les zones franches

Type de produits	Trafic des zones vers Genève	Trafic de Genève vers les zones
AGRICULTURE	Règles qui s'imposent à la Suisse Sentence de Territet avec ou sans contingent selon les produits Convention de 1938 pour certains aspects	Règles qui s'imposent à la France Accès en libre franchise selon le Traité de Paris (1815) et le traité de Turin (1816) confirmé par l'arrêt de 1932
AGRO-INDUSTRIEL	L'A.L.E. de 1972 s'applique si la part industrielle implique transformation Sinon, le régime de Territet est en vigueur	L'A.L.E. de 1972 s'applique si la part industrielle implique transformation Sinon, les règles sont celles de l'agriculture
INDUSTRIEL	Prévus par l'A.L.E. de 1972 sous réserve du respect des règles d'origine Sinon, il existe des contingents	Prévus par l'A.L.E. de 1972 sous réserve du respect des règles d'origine Sinon, applications des règles libérales de 1815/1816
SERVICE	Pas prévus par le régime de Territet Accords ponctuels	Franchise générale prévue par les traités de 1815 et 1816

ALE : Accord de Libre-Echange du 22 juillet 1972 entre la Suisse et les pays membres de la Communauté Economique Européenne
D'après Nicolas Levrat, 1990

Les Zones franches se superposent à la zone frontière. La zone frontière est limitée à une bande territoriale qui s'étend de la frontière à une ligne théorique parallèle et espacée de 10 km. La zone frontière permet aux habitants de part et d'autre des postes douaniers de participer au trafic marchandises pour leurs besoins personnels et de leurs proches²⁵. Zone frontière et Zone franche ne doivent toutefois pas être confondues. La première correspond à une règle générale en Europe, tandis que la seconde est une originalité régionale héritée du passé. Néanmoins

²⁴ L'Annexe de la directive 69/75/CEE du Conseil de la Communauté inclue les zones franches de la zone lémanique en territoire français.

²⁵ C. Raffestin, 1989, p. 16

elles participent, chacune à leur manière aux flux économiques actuels. *Les flux de la zone frontière n'ont rien d'exceptionnel et sont liés directement à l'amélioration des moyens d'échanges* (transport, facilités de paiement, carte verte pour les frontaliers).

Le tableau (figure 26, p. 105) sur le régime douanier souligne les différences de traitement qui existent entre les secteurs économiques. Les échanges agricoles se font dans le cadre des règles des zones franches mises en place en 1815 avec, ou non, confirmation ultérieure (Sentence de Territet). Les échanges sont réellement bi-latéraux et permettent aux Genevois un ravitaillement extérieur correspondant à leurs besoins dus à l'enclavement du Canton, les Genevois néanmoins peuvent instaurer des contingents pour ne pas affaiblir leur agriculture. Les agriculteurs suisses peuvent exporter en libre franchise vers la zone franche, ce qui leur permet d'écouler d'éventuels excédents agricoles qui ne pourraient pas être assimilés par le marché genevois. L'objectif des règles agricoles est donc clair, le marché genevois doit être pourvu régulièrement de denrées à des prix abordables grâce aux importations en franchise tout en favorisant une agriculture cantonale limitée spatialement.

Les produits agro-industriels sont assimilés aux règles des produits industriels dès qu'il y a transformation, ce qui est le principe même du secteur de transformation des denrées alimentaires. Ce sont donc les règles conclues dans l'accord de libre-échange de 1972 qui sont applicables. Il y a néanmoins une double subtilité. Les pièces composant un produit industriel doivent être d'origine locale, ce qui est de plus en plus rare dans le cadre d'une économie planétaire où les produits sont une combinaison de pièces d'origines relativement diverses. Les produits zoniens sont contingentés vers Genève, tandis que les produits cantonaux sont exportés vers la Zone franche d'une manière libérale.

Enfin, pour les services, seuls les genevois peuvent réellement profiter de la Zone franche.

En pratique, *les flux sont de nos jours complètement déséquilibrés*. L'étude réalisée par Claude Raffestin et Ruggero Crivelli pour le compte du Département

de l'Intérieur, de l'Agriculture et des Affaires Régionales du Canton de Genève est édifiante. Les flux vont de la zone franche vers Genève pour plus des 9/10e. La "*Zone alimente Genève et pas l'invers*"²⁶ avec 82 % des produits importés vers Genève de types agricoles. Concrètement, la Zone franche sert de nos jours essentiellement à *ravitainer Genève*, ce qui est un élément intéressant pour l'agriculture française en Zone franche. Néanmoins, il faut relativiser ce flux puisque en valeur monétaire (décennie 80), ces denrées agricoles importées ne représentent que 10 % des importations agricoles genevoises. Les importations globales provenant de la Zone franche ne représentent qu'un centième des importations globales du Canton ! Les produits agricoles provenant de la Zone franches sont essentiellement : du lait, des céréales et des légumes, complétant ainsi la production des agriculteurs genevois qui travaillent sur l'espace cantonal mais aussi sur des terres en Haute-Savoie et dans le Pays de Gex, parfois même en-dehors de la zone frontière et de la zone franche. Le trafic agricole de la France vers la Suisse par ces agriculteurs n'est bien sûr pas comptabilisé dans le trafic de la Zone franche.

La Zone franche est surtout utile pour le canton de Genève, mais ce dernier s'en désintéresse progressivement notamment sur le plan industriel car Genève s'inscrit dans un tissu de relations commerciales planétaires.

Nous ne parlons pas ici de la zone franche inscrite dans la Constitution valdotaine étant donné qu'elle n'a aucune réalité pratique. Le seul élément, d'ordre presque anecdotique, est la détaxation partielle de l'essence et de quelques produits comme le sucre. Mesures qui avaient un sens après la guerre, seule l'essence reste intéressante car la voiture est très utilisée en montagne. Le thème de la zone franche est néanmoins un thème récurrent dans le Val d'Aoste, Dino Viérin parlait encore en 1994 de créer une "zone franche d'entreprises et ce, dans le cadre de choix politiques tendant à la relance de l'économie du Val d'Aoste..."²⁷.

²⁶ C. Raffestin, 1989, p. 19

²⁷ Interview de Dino Viérin, Président de la Région Autonome Vallée d'Aoste et membre de l'Union valdôtaine, Entreprise Rhône-Alpes, Mars 94, p. 13

Que ce soit les trafics des zones frontalières, des Zones franches ou des trafics transfrontaliers, ils nous prouvent que *les liens existent*. L'importance de ces flux varie dans le temps en fonction de deux paramètres. Le premier est politique : une fermeture presque totale momentanée est possible comme pendant la seconde guerre mondiale, le contraire est bien évidemment vrai. Le second paramètre paraît bien plus déterminant aujourd'hui : *c'est celui des lois du marché économique*. N'importe quel consommateur recherche le produit le meilleur donc de bonne qualité et pas cher. Les échanges transnationaux permettent cette quête permanente. Dans ce contexte, si des flux régionaux existent encore, c'est qu'ils corespondent à un véritable besoin soulignant la complémentarité des espaces frontaliers, au moins sur le plan agricole. Pour les investissements industriels, le débat est plus complexe.

Retenons, au stade où nous en sommes, que les relations existantes, même dans le cadre de structures spatiales héritées du passé, n'ont rien d'artificielles. Elles ne sont pas un phénomène majeur mais montrent que *des complémentarités existent*. Une organisation territoriale originale liée à l'existence de la frontière peut donc favoriser des liens spécifiques. Le principe de la *zone franche*, même s'il n'est pas généralisable ni souhaitable pour construire un espace dépassant des limites frontalières, est un *outil de réflexion* pour imaginer des pôles de rééquilibrage dans un espace divisé structurellement.

Conclusion du chapitre 3 : l'espace vécu est plus fort que la maîtrise politique des frontières

Les trois dyades des lignes frontières découpent l'espace des Alpes occidentales où les relations humaines ont toujours existé quelque soit les contraintes physiques. Le constat, après un peu plus d'un siècle de division de notre espace d'étude, montre l'importance des flux qui ont su se poursuivre au point de créer des liens forts entre les espaces frontaliers malgré l'invention de frontières faites d'abord pour diviser et non lier. Des exceptions spatiales, comme par exemple les zones franches, peuvent perdurer, même si des variations dans le temps sont inévitables au niveau de leurs capacités à animer des liens transfrontaliers.

Les infrastructures, notamment de transport, favorisent les flux régionaux à l'intérieur de l'espace national et bien entendu entre les espaces nationaux. Elles favorisent *des liens durables* au-delà des frontières et jouent sans doute un rôle encore plus important pour stimuler ou bloquer des flux potentiels. *Le passage d'une frontière dépend plus, de nos jours, des moyens mis en oeuvre pour y accéder, que d'une politique nationale générale concernant le degré d'ouverture théorique d'une frontière.* Le Val d'Aoste en est le meilleur exemple, lieu de passage par excellence, il s'est retrouvé en position de marge pendant un demi siècle n'ayant pas de ligne ferroviaire transfrontalière et pas encore de voie routière à grand débit. Enfin, il est évident que les flux révélant l'espace vécu ont toujours le dernier mot face au politique dans l'exploitation d'une ligne frontière, soit illégalement avec la contrebande, soit légalement ce qui correspond globalement à la situation actuelle.

CHAPITRE 4

LES FRONTIÈRES ET LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

La France, la Suisse et l'Italie présentent des textes fondateurs différents dont les frontières constituent les lignes de démarcation. L'histoire a favorisé la construction générale d'Etats-nations. La France à partir du XVIIe siècle et l'Italie au XIXe siècle correspondent parfaitement à ce concept, la Suisse est différente dans le sens où une fédération regroupe par définition des Etats. Les Alpes occidentales constituent un territoire de *rencontre de trois nations où pourtant la langue est globalement commune*, comme de nombreuses périodes du passé, au point que certains auteurs¹ parlent de civilisation alpine. Jean Steib parle d'une "*identité de caractère et de moeurs*"² liée à la communauté linguistique et donnant une certaine similitude culturelle dans les Alpes occidentales. Nous pouvons nous demander si les Etats-nations ne trouvent pas ici leurs contradictions existentielles.

A l'époque contemporaine, les constitutions sont le cadre des espaces vécus dans le sens où les flux et les rencontres à caractères transfrontaliers seront toujours structurés par les règles juridiques administratives et constitutionnelles de chaque pays. Par exemple, le percement du tunnel du Mont-Blanc a, comme origine, des initiatives privées, mais la concrétisation s'est faite par l'intermédiaire d'un traité officiel franco-italien. Les liens familiaux transfrontaliers, et ils existent, sont par définition régis par les lois et la jurisprudence de chaque pays. Les constitutions sont des enveloppes que nous ne pouvons pas ignorer puisque les frontières sont les limites de ces dernières.

¹ par exemple : P. Guichonnet, *Histoire et civilisations des Alpes*, Lausanne, Payot, 1980, 413 p.

² J. Steib, 1975

Bien que différentes, les constitutions favorisent-elles les dialogues transfrontaliers dans un espace culturellement ouvert ou bien constituent-elles des blocages structurels ? L'appartenance des trois pays au Conseil de l'Europe est-elle une aide pour favoriser les coopérations transfrontalières ?

1. ETATS-NATIONS ET CONSTITUTIONS

Les contradictions de l'histoire entre l'Etat et la Nation dans les Alpes occidentales

Dans le concept de Nation nous trouvons d'abord une communauté de destin. Ce groupe humain se définit par des normes culturelles communes qui sont le résultat d'une longue évolution dans le temps où les métissages et les échanges culturels constituent les règles de base. Pour notre exemple, nous avons des populations qui ont évolué par métissage et échanges culturels au point d'aboutir à une langue commune, le français. La langue n'est-elle pas un élément déterminant de l'identité culturelle ? Le français est présent dans les départements français, dans les cantons suisses romands et d'une manière plus marginale dans le Val d'Aoste. Sur le plan politique, nous trouvons de nombreuses convergences avec l'influence de la maison de Savoie sur les deux versants des Alpes, y compris momentanément, dans le Valais. Sur le plan religieux, la christianisation a été totale. Les Alpes ont été au coeur des luttes entre catholiques et réformés. Une ligne de démarcation nette, il y a encore un siècle, est en train de s'estomper. Il n'empêche que seul le canton de Vaud a une majorité de protestants parmi les habitants pratiquant un culte, même si Genève reste le symbole de la Réforme, face à Annecy.

Bien sûr, des études pointues souligneront des différences culturelles subtiles d'une vallée à l'autre, mais reconnaissons que le peuplement s'est d'abord réalisé

grâce à la fonction de passage des Alpes. Une tendance à l'endogamie est logique dans certaines vallées en cul de sac, la base du patrimoine génétique reste néanmoins fort ressemblant aux vallées limitrophes.

Le terme de Nation correspond bien à la réalité de la géographie humaine dans notre espace d'étude. La seule limite est l'assise territoriale dans le sens où nous avons vu le caractère fluctuant des marges selon les critères pris pour prouver l'unité culturelle. Nous arrivons à un point clé de notre raisonnement : *la Nation s'affirme comme élément unifié si elle se dote d'une puissance face à d'autres Nations*. Cela veut dire que le lien entre la Nation et la puissance ne peut exister que s'il y a une assise territoriale définie. Or, dans les Alpes occidentales, la puissance est justement partagée par des lignes frontières, ces coupures correspondent aux limites des Etats.

Reprenons la définition de l'Etat proposée par R. Carré de Marlberg³. C'est "une communauté d'hommes, fixée sur un territoire propre et possédant une organisation d'où résulte pour le groupe, envisagée dans ses rapports avec ses membres, une puissance suprême d'action, de commandement et de coercition". L'Etat est un élément perturbateur dans l'approche nationale des Alpes occidentales. D'un côté, nous avons un groupe humain se définissant par des normes culturelles communes, de l'autre nous avons des groupes humains distincts sur des territoires parfaitement maîtrisés avec des organisations spécifiques. *Le concept d'Etat-nation, reconnu comme étant la base des divisions politiques européennes contemporaines, est aux limites de sa réalité*. L'Etat-nation, au centre de son territoire ne peut pas être remis en cause. Il y a une relative concordance entre le patrimoine génétique moyen, une aire culturelle forgée par l'histoire, une organisation politique qui s'affirme elle-même sur le territoire. Cette concordance s'estompe dans le cadre de la métropolisation en cours. Par contre, sur les marges de l'Etat-nation, le problème de la cohérence entre l'Etat et la Nation se pose, car l'intégration des marges ne relève pas nécessairement d'une volonté de réunir des groupes humains momentanément séparés du reste de la nation,

³ R. Carré de Marlberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, 1921, cité par R. Brunet, *Les mots de la géographie*, 1995, p. 198

mais plutôt d'une politique conquérante qui considère le territoire et ses populations comme une richesse à acquérir.

Pour la France, nous retrouvons d'une manière chronique la volonté de réunir les savoyards à la "mère-patrie" (!) oubliant que de nombreux échanges transalpins ont créé des liens durables, l'italianisation du Val d'Aoste ne date que de la première moitié du XXe siècle. Il n'y a qu'à comparer certains noms patronymiques de part et d'autre des lignes de partages des eaux !

Le versant Italien est intégré dans un jeune Etat-nation dont l'origine est le royaume de Piémont-Sardaigne, c'est à dire la famille de Savoie. Victore-Emmanuel II n'a-t-il pas été obligé de rompre le lien qui l'unissait aux savoyards ! Ce sont donc les nécessités de *s'affirmer par l'Etat-nation qui ont motivé les Piémontais à marginaliser une partie des membres de la nation*. L'affirmation s'est faite par un glissement spatial du pouvoir vers la péninsule, permettant une cohérence territoriale nécessaire à l'Etat moderne tout en satisfaisant les rouages diplomatiques qui ont eux-mêmes favorisé la construction italienne. Le Val d'Aoste s'est donc retrouvé en position marginale, élément parmi d'autres qui nous permet d'expliquer le caractère autonome du Val d'Aoste aujourd'hui. Enfin du côté Suisse, la réalité est plus complexe car les cantons constituent depuis longtemps des entités remarquables liant groupe humain, pouvoir et territoire. La réalité de l'Etat-nation se présente à une échelle différente, régionale, par rapport à la France et à l'Italie. Cela explique l'élément clé de la Constitution helvétique, *le Canton est la base des institutions*. D'une certaine manière, *la Suisse est le négatif de l'Etat-nation dans le sens où l'Etat réunit des populations aux caractères culturels bien distincts*. L'évolution de la Suisse permet de bien comprendre ce phénomène. D'une simple union d'Etats, la Suisse est devenue au XXe siècle une union de plusieurs Etats en un seul Etat fédéral. Pour autant, chaque citoyen garde le canton comme référence identitaire.

Les Alpes occidentales sont donc divisées par des territoires étatiques avec des lignes marquant le changement de pouvoir. Ces coupures spatiales ne correspondent pas pour autant aux limites des groupes humains composant la

population alpine. Dans les Alpes, les hommes ont bougé, les frontières aussi ; mais pas nécessairement au même moment, ni dans le même sens.

Les frontières, de nos jours, constituent les lignes de rencontres des Constitutions

Nous sommes en présence de plusieurs constitutions à des échelles différentes.

Figure 27 : Les constitutions

	Suisse	Italie	France
Echelle nationale	29 Mai 1874 réactualisé régulièrement	27 Décembre 1947	Ve République de 1958
Echelle "régionale"*	Constitution par Canton réactualisée régulièrement Genève : 24 mai 1874 Vaud : 1er mars 1885 Valais : 8 mars 1907	Statut spécial de la Vallée d'Aoste 26 Février 1948 modifiée le 23 septembre 1993	Pas de Constitution loi sur la décentralisation du 2 mars 1982
	* terme général		

Les trois Etats présentent des caractéristiques constitutionnelles divergentes de fond. La Suisse fonctionne avec deux niveaux de souverainetés, le niveau fédéral et celui des cantons. La cohérence est simple, les cantons ne peuvent avoir d'articles qui ne soient pas en conformité avec les articles de la Constitution fédérale. Pour l'Italie, la Constitution est plus subtile puisque la République Italienne est une et indivisible, divisée en Régions, Provinces et Communes. Néanmoins, l'article 116 prévoit : "A la Sicile, à la Sardaigne, au Trentin-Haut Adige, au Frioul-Vénétie Julienne et à la Vallée d'Aoste sont attribuées des formes et des conditions particulières d'autonomie, selon les statuts spéciaux adoptés par des lois constitutionnelles". Enfin, le cas de la France où la République prévoit quatre niveaux administratifs constituant l'Etat qui a la souveraineté pour l'ensemble du territoire. Autant dire qu'il n'y a aucune possibilité pour une région ou un département français de se doter d'une constitution propre.

Les trois pays présentent donc trois constitutions divergentes qui permettent de

souligner l'importance des frontières existantes. *Elles sont les limites réelles de trois systèmes politiques différents.*

Permanence des héritages juridiques communs

L'indivision foncière sous la forme de *propriété privée collective est une originalité* du passé. Cela concerne le plus souvent des alpages qui appartiennent collectivement à des personnes physiques. C'est une forme originale de propriété qui ne remplace pas la propriété privée individuelle et la propriété communale, mais vient en complément des formes plus classiques d'appropriation du sol. La propriété privée collective n'est pas une exclusivité de notre espace d'étude puisque nous en trouvons des formes comparables dans l'Aubrac et dans les Pyrénées aragonaises. Néanmoins, c'est en Savoie, dans le Valais et dans le Val d'Aoste, où elle est la plus fréquente avec des nuances révélant les évolutions locales sur le long terme. En Valais, elle représente près de 15 % des alpages dénommées consortages ou bourgeoisies. En vallée d'Aoste, il y a 458 "consorteries" de divers types représentant là aussi 15 % de la superficie exploitable⁴ mais particulièrement concentrées sur les communes de haute altitude, ce sont les syndics qui gèrent ces indivisions. Enfin, en Savoie, au sens large, nous en trouvons en Chablais, au contact du Valais, où 10 % de la totalité des alpages sont des indivisions dirigées par des Procureurs.

Nous sommes donc en présence d'une *forme héritée du droit de l'époque de la Maison de Savoie*. Toutefois, l'origine semble très ancienne. Le plus souvent médiévales, les indivisions ne sont pas nécessairement l'héritage de concessions faites par des ecclésiastiques ou des seigneurs laïcs. Ainsi, nous savons qu'à Chamonix il n'y a pas eu d'*albergement*⁵ (infeudation), c'est à dire un don à un groupe de vassaux. Nous sommes sans doute en présence d'un argument sérieux pour parler de civilisation spécifiquement alpine. De nos jours, ces propriétés ne rentrent pas dans le cadre des propriétés foncières françaises et italiennes et sont généralement reconnues comme de simples sociétés civiles. Par contre, en Valais,

⁴ B. Janin, 1991, p. 249

⁵ R. Couvert du Crest, 1971, tome II, p. 144

le droit respecte complètement cet héritage du passé. Le principe de la propriété collective est un outil adapté à la gestion de certains espaces comme les alpages, il n'a pas été intégré dans le droit français après l'annexion de la Savoie.

2. ENTRE FÉDÉRALISME ET CENTRALISME

Le Canton, pièce maîtresse de la constitution suisse

La fédération suisse procède d'une articulation subtile visant à un équilibre de deux ordres constitutionnels distincts. Les *cantons et demi-cantons sont des Etats à part entière*. La souveraineté correspond à l'ensemble des citoyens de chaque canton, nous parlons du "Souverain" pour indiquer l'ensemble du corps électoral d'un canton. La confédération réunit 20 cantons et 6 demi-cantons, *ils ont délégué une partie de leurs droits au pouvoir fédéral*⁶. Le principe fédéral peut être interprété comme un échange, en contrepartie d'une délégation de certains droits, la "*Confédération garantit aux cantons leur territoire, leur souveraineté (...)*". De 1874 à nos jours, le pouvoir fédéral s'est régulièrement renforcé pour rendre de plus en plus cohérent la politique suisse vis-à-vis des pays étrangers notamment l'Europe qui encercle la Suisse depuis l'intégration de l'Autriche à l'Union européenne le 1er janvier 1995. Ainsi, la Confédération oriente-t-elle l'aménagement du territoire, et coordonne les réseaux de transports, maîtrise la force hydro-électrique. Globalement, nous pouvons constater que les prérogatives de la Confédération étaient au départ liées aux relations avec l'étranger (diplomatie, guerre, surveillance des frontières, commerce, droits de douanes, ...), elles se sont étendues à l'organisation intérieure pour favoriser une plus grande unité de la Confédération allant jusqu'à la péréquation⁷ fiscale dans le sens où elle ponctionne les cantons riches pour aider les cantons en difficultés notamment les cantons de montagne. Nous observons une accélération de la *tendance centralisatrice de Berne* face au renforcement de l'Union européenne malgré le

⁶ Voir annexe n° 1, Suisse ; art. 3

⁷ Voir annexe n° 1, Suisse ; art. 42ter

refus de l'intégration à l'Espace économique européen (EEE) par les citoyens le 6 décembre 1992 avec 50,3 % de non (voir la figure 70, p. 281). Malgré cela, la volonté centrale est de *rendre de plus en plus de lois "euro-compatibles"*⁸.

L'"euro-compatibilité" a un double objectif, permettre une intégration rapide de la Suisse dans l'Europe le jour, hypothèse des responsables fédéraux, où le Souverain l'acceptera, de plus, cela facilite les négociations avec Bruxelles sachant que Berne a déjà ratifié un certain nombre de traités et de conventions comme celle de Madrid⁹ dont nous reparlerons.

Cette tendance ne peut néanmoins mettre en cause le principe même de la souveraineté des Cantons pour deux raisons. D'abord, la souveraineté de la Confédération est le résultat de la volonté des cantons. Ensuite, il faut rappeler que les citoyens peuvent demander, avec un système de pétitions, l'organisation d'un référendum. Ainsi, les Suisses doivent-ils régulièrement s'exprimer pour des problèmes pouvant aller du détournement d'une route à des transferts de souveraineté entre cantons et confédération.

La Suisse est allée au bout de la *logique démocratique*, puisque le citoyen peut être à l'origine d'une "votation populaire". Les effets pervers existent avec une grande lassitude au niveau de la citoyenneté, des taux proches de 40 %¹⁰ de participation ne sont pas rares, ce qui est relativement faible. Néanmoins, pour certaines questions clés comme l'intégration à l'EEE, les taux de participation sont comparables aux autres pays démocratiques (le 6 décembre 1992 : 78,3 % de participation). Urs Marti¹¹ estime que le taux de 40 % est devenu une normalité, ce qui permet à 20 % des inscrits de maîtriser une "*majorité décisive*". Le deuxième effet, souligné par Georges Arès¹² est l'importance du nombre de partis dont les

⁸ terme largement utilisé dans les documents officiels suisses. F.A. Blankart, 1987, p. 31, nous démontre que la Suisse doit avoir des règles juridiques compatibles avec l'Union européenne, soit dans l'hypothèse d'une adhésion, soit pour rester indépendante sans subir de trop fortes contraintes économiques qui risqueraient de la forcer à adhérer sous peine d'asphyxie.

⁹ Voir p. 130

¹⁰ exemple : le projet de retarder la retraite des femmes de 62 à 64 ans : 1.100.000 oui, 720.000 non, participation de 40 %

¹¹ U. Marti, 1996

¹² G. Arès, 1997, p. 31

différences sont souvent subtiles et peu compréhensibles pour le profane. Enfin les facilités pour organiser des initiatives populaires permettant de faire valoir des idées politiques sous forme de projets d'articles constitutionnels, et des référendums donnant la possibilité d'organiser un vote populaire sur une loi fédérale nouvelle ou révisée, ont permis à de nombreux groupes de pressions d'imposer des réglementations parfois contraignantes. La Suisse est ainsi devenue un pays très codifié, jusque dans les moindres détails. Gaston Brouze, ancien maire de Novel, commune proche de Saint-Gingolph en Haute-Savoie, parle de "*totalitarisme démocratique*", expression sans doute exagérée mais qui nous montre le sentiment extrême de certains vis-à-vis des institutions suisses. Globalement, nous pouvons reprendre l'idée directrice de Silvano Möckli¹³ selon laquelle la démocratie dans tous les domaines de la vie aurait échoué en Suisse du fait de la pression de certains groupes politiques et économiques.

Au niveau des trois cantons qui nous intéressent, *Genève, Vaud et Valais*, les constitutions sont relativement proches tant en ce qui concerne les grands principes républicains et démocratiques, que les organisations administratives. Le fait d'appartenir à la même fédération ne peut que favoriser les convergences, les nuances sont essentiellement dues aux pratiques politiques du passé qui ont laissé des traces dans les constitutions cantonales actuelles.

Le peuple est souverain et constitue la base même de la République démocratique pour les trois cantons. A l'échelle cantonale, nous avons systématiquement le Grand Conseil représentant le pouvoir législatif, et le Conseil d'Etat représentant le pouvoir exécutif. Il est intéressant de constater *l'importance du canton par rapport à l'échelle communale dans les constitutions*.

L'étude de la Constitution fédérale et des Constitutions cantonales permet de souligner deux éléments clés. Les Cantons constituent la base de la construction helvétique y compris sur le plan de la référence identitaire. Les besoins de la cohérence générale face à l'évolution européenne et mondiale tendent à renforcer les pouvoirs fédéraux au détriment des Cantons.

¹³ S. Möckli, 1994

Entre centralisme et décentralisation en France

En France, l'Etat est le représentant des "pouvoirs publics", il remplit deux fonctions essentielles dans une finalité d'intérêt général. En premier lieu, l'Etat légifère, c'est à dire qu'il réglemente la conduite des membres de la société par des prescriptions impératives auxquelles ceux-ci doivent se soumettre. Il établit cette réglementation et veille à l'exécution des règles qu'il a édictées. En second lieu, l'Etat fournit aux membres de la collectivités des services ou des biens, c'est à dire des "prestations". La fonction de l'administration de l'Etat est à ces titres le prolongement de la fonction politique.

Les dimensions de l'Etat moderne lui interdisent de gérer de la seule capitale les services publics dont il a la charge. *L'organisation de l'Etat est donc pyramidale* avec trois échelons ayant une personnalité juridique : la région, le département et la commune. L'administration de l'Etat est à la fois nationale, régionale, départementale et communale. Par exemple, le chef de l'Etat a toujours la maîtrise des décisions à caractère international. Les représentants de l'Etat appliquent les mêmes principes et directives quels que soient les niveaux d'intervention. Les Préfets et le représentant gouvernemental, le ministre des affaires étrangères, doivent rendre compte au chef de l'Etat de leurs initiatives dans le respect des lois nationales. Un Préfet peut donc avoir des contacts avec des représentations étrangères, mais en aucun cas des décisions transfrontalières ne pourraient être prises au nom de l'Etat.

Il faut attendre la loi de décentralisation de mars 1982 pour que les communes, les départements et, à partir de 1986, la région soient aussi *des collectivités territoriales*. Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus mais elles n'ont pas la faculté de définir leur compétence puisque la France n'est pas un Etat fédéral.

La région autonome du Val d'Aoste, la souplesse dans l'unité

La constitution italienne date de la sortie de la seconde guerre mondiale (1947). Elle déclare officiellement son principe républicain et démocratique et condamne,

dans ses dispositions transitoires et finales le parti fasciste. “La réorganisation, sous quelque forme que ce soit, du parti fasciste dissous est interdite”¹⁴. La “République est une et indivisible”¹⁵, elle constitue donc une entité globale qui ne permet pas de dissocier officiellement une région de la République. *Chaque habitant est citoyen de l’Italie toute entière*, l’Etat protège l’ensemble des citoyens qui, eux-mêmes, ont comme devoir “sacré”¹⁶ de défendre la Patrie. Nous avons donc en apparence une structure monolithique où le responsable suprême est le Président de la République, élu au suffrage indirect¹⁷, et le représentant officiel de la République à l’étranger¹⁸. *Les rapports officiels entre l’Italie et ses voisins passent donc obligatoirement par Rome*. Le gouvernement et ses représentants, les ministres, sont habilités à engager des négociations internationales donc transfrontalières. Il y a, au premier degré, de nombreuses convergences avec les principes constitutionnels français.

Pourtant, les principes qui organisent les découpages administratifs présentent une certaine souplesse. L’article 114 précise “*la République se divise en Régions, Provinces et Communes*”. Cela n’a rien d’original, étant donné la taille du pays, des subdivisions territoriales sont nécessaires. Par contre l’article 115 précise que ce sont des organismes autonomes dans les domaines précisés par les articles 117 à 120 de la Constitution. Enfin, et cela est le point le plus important pour nous, quelques régions dont la Vallée d’Aoste ont “*des conditions particulières d’autonomie*”. La Vallée d’Aoste est constituée en Région malgré la faiblesse de sa population, 118.000 habitants en 1995, à comparer à la Région Piémont avec plus de quatre millions d’habitants ! *C’est l’originalité linguistique qui a permis à la Vallée d’Aoste d’accéder à un statut régional*. Les minorités linguistiques¹⁹ sont protégées par la Constitution. Toutefois, la Vallée d’Aoste a une représentation à

¹⁴ Voir la loi n° 1546, du 3 décembre 1947, contenant les normes pour la répression de l’activité fasciste et de l’activité visant à la restauration de l’institution de la monarchie et la loi n° 645, du 20 juin 1952, amendée par la loi n° 152, du 22 mai 1975, contenant les normes relatives à l’application de la XIIe disposition transitoire et finale de la Constitution

¹⁵ Voir annexe n° 1, Italie, art. 5

¹⁶ Voir annexe n° 1, Italie, art. 52

¹⁷ Voir annexe n° 1, Italie, art. 83

¹⁸ Voir annexe n° 1, Italie, art. 87

¹⁹ Voir annexe n° 1, Italie, art. 6

l'échelon national inférieure aux autres régions²⁰.

Le principe des sous-découpages territoriaux de l'Italie, une et indivisible, est en réalité relativement souple, et difficilement imaginable dans de nombreuses constitutions étrangères. Une Province²¹ ou une commune, après référendum et consultation des Conseils régionaux, peut changer de Région d'appartenance. Une *“Région, après avoir procédé à la consultation des populations intéressées, peut instituer sur son territoire de nouvelles Communes et modifier leur circonscription ainsi que leur dénomination”*. Avec la loi 142/90 a été introduite une nouvelle norme concernant la formation de nouvelles provinces avec un minimum nécessaire de 200.000 habitants et une procédure de type constitutionnel. De 1990 à 1998 ont été établies huit nouvelles provinces²². *L'Italie* a réussi à fusionner, malgré deux principes contradictoires, *l'unité et la diversité*, qui permettent une évolution des découpages en fonction des besoins et des contraintes nouvelles pour les populations concernées. Notons, qu'aujourd'hui, cette contradiction pose des problèmes pour le maintien de l'unité nationale puisque les partis extrémistes, notamment de droite, utilisent largement la fibre régionale pour déstabiliser le pouvoir central²³. L'exemple de la ligue du Nord est révélatrice de ces mouvements à caractère régionaliste.

Grâce aux dispositions de la Constitution italienne, *la Vallée d'Aoste* a la personnalité juridique lui permettant d'avoir une Constitution propre, bien sûr en cohérence avec les principes nationaux. Cela permet au gouvernement valdotaïn une réelle liberté dans des domaines comme, par exemple, l'urbanisme, le tourisme, et les transports. En pratique, nous pouvons dire que *le Conseil de la Vallée a une grande autonomie législative, il doit seulement respecter les lois-cadres nationales* et les grands principes votés par l'Assemblée Nationale à Rome. Par exemple, le principe de la transparence administrative doit être appliquée, ce qui n'empêche pas le Conseil de la Vallée d'organiser l'administration régionale en

²⁰ Voir annexe n° 1, Italie, art. 57 et 83

²¹ Voir annexe n° 1, Italie, art. 132

²² Les huit nouvelles Provinces : Biella, Lecco, Lodi, Rimini, Prato, Crotone, Vibo Valentia, Verbanio-Cusio-Ossola

²³ I. Diamanti et alii, 1995, p. 16

fonction des souhaits des élus.

L'originalité théorique du Val d'Aoste est double, d'une part la Région peut réellement mettre en valeur sa singularité linguistique²⁴ pour maintenir le français, voire le promouvoir, et protéger les populations de langue allemande (Walser) de la vallée du Lys. En pratique, la réalité est plus complexe, c'est un des débats fondamentaux des juristes²⁵ entre les principes formels de la constitution et l'application pratique de cette même constitution. Ainsi l'article 38 précise que "*la langue française et la langue italienne sont à parité en Vallée d'Aoste*", mais nous constatons une réalité plus subtile car le français n'est pas réellement la langue quotidienne des valdotains par contre le choix politique de l'imposer dans l'enseignement de différentes matières à l'école, et non pas seulement comme matière au même titre que l'anglais, est révélateur d'une volonté d'aller plus loin que la Constitution. Le respect de la langue allemande est nettement plus discutable car la Région est autonome mais elle est particulièrement centralisatrice vis-à-vis des collectivités locales. Tout se décide à Aoste, les communes sont des relais pour appliquer les directives, ainsi pour les communes où les populations de langue allemande sont présentes, l'italien et le français restent les langues de référence. La pratique de l'article quatorze à propos de la zone franche est un contre-exemple dans le sens où elle n'a jamais eu de réalité concrète.

La France, l'Italie, et la Suisse ont des constitutions différentes. La France a commencé une décentralisation sans pour autant donner les moyens aux régions de maîtriser une quelconque autonomie, l'Italie bien qu'une et indivisible a permis l'existence de véritable autonomie mais qui pratique elle-même un fort centralisme. Enfin, la Suisse est bien une fédération mais le pouvoir central cherche en permanence à maîtriser toujours plus les collectivités territoriales.

²⁴ Voir annexe n° 1, Val d'Aoste, art. 38 et 39

²⁵ M. Vacchina, 1987

3. DIALOGUES INSTITUTIONNELS ET FRONTIERES

Les frontières séparent des systèmes politiques vraiment différents. C'est la preuve évidente de la réalité de l'existence des frontières politiques actuelles entre les trois pays. Toute *réalisation internationale* qui souhaiterait trouver une certaine cohérence de part et d'autre de la frontière, *nécessite un dialogue*. Or, pour dialoguer, il faut des moyens constitutionnels permettant un échange mais surtout des outils pour rendre opérationnelles des volontés communes. La diversité constitutionnelle permet-elle un dialogue à l'échelle régionale transfrontalière ou nécessite-t-elle un dialogue systématique entre Rome, Berne et Paris ?

La personnalité internationale

Le problème se situe au niveau de la personnalité internationale de chaque pays. Voyons qui la maîtrise réellement.

La situation en France est la plus simple même si elle évolue depuis une quinzaine d'années. Les collectivités territoriales, régions, départements et communes, n'ont aucun pouvoir législatif puisque les lois sont nationales dans le cadre de la république une et indivisible. Ces collectivités territoriales doivent être interprétées comme des collectivités décentralisées de l'échelon national, conseils régionaux et généraux mettent en place la politique régionale et départementale dans le cadre des directives nationales, leurs prérogatives s'arrêtent aux limites de leur territoire. Les affaires étrangères, y compris les relations transfrontalières relèvent directement du *ministère des affaires étrangères*²⁶ et de l'autorité présidentielle²⁷, même après les réformes de 1983. Le Président est le maître de l'ensemble de la politique étrangère dans le sens où il accrédite les diplomates, négocie et ratifie les traités et est informé des négociations concernant les accords internationaux non soumis à ratification. Conformément à la vision diplomatique de Clausewitz, le chef de l'Etat est le chef des armées et il préside le Conseil et le Comité supérieur de la défense nationale. Le Président de la République est donc le maître de la

²⁶ Décret du 14 mars 1953

²⁷ Article 53 de la Constitution du 4 octobre 1958

diplomatie en temps de paix, et en temps de guerre. N'oublions pas que "*la guerre n'est pas seulement un acte politique mais un véritable instrument de la politique, une poursuite de relations politiques, une réalisation de celles-ci par d'autres moyens*"²⁸.

Suite à la loi de décentralisation de 1982 et les engagements européens de la France, nous constatons une évolution du cadre juridique français concernant la coopération transfrontalière. L'article 65 de la loi de décentralisation²⁹ précise que le conseil régional peut, avec l'accord du gouvernement, organiser des contacts réguliers avec des collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région. Ces contacts ne pouvaient, à l'époque, aboutir qu'à des propositions de l'assemblée régionale dans le sens où toute décision dans ce domaine relevait de l'Etat.

Il faut attendre *la loi d'orientation de 1992*³⁰, avec l'article 131-1, pour que les *collectivités territoriales* et leurs groupements puissent conclure directement des *conventions avec des collectivités territoriales étrangères*. Ces conventions sont limitées aux compétences des collectivités locales et doivent respecter les engagements internationaux de la France. La loi de 1992 permet deux nouveaux moyens fonctionnels de coopération. D'une part, des collectivités étrangères peuvent participer au capital de sociétés d'économie mixte locales dont l'objet est d'exploiter des services publics d'intérêt commun. D'autre part, les collectivités territoriales étrangères appartenant à des Etats de l'Union européenne peuvent participer à des groupements d'intérêt public créés par des collectivités territoriales françaises. Cette deuxième possibilité est intéressante pour la coopération avec le Val d'Aoste. Ces deux dispositions sont donc des ouvertures aux collectivités ou autorités territoriales étrangères pour participer à une coopération avec la France La réciprocité entre dans un cadre juridique légal en 1995³¹. La loi autorise les collectivités territoriales et leurs groupements à adhérer à un organisme public de droit étranger, tout en respectant les limites précisées dans la loi de 1992. De plus,

²⁸ K. Clausewitz, *De la guerre*, tome 1, p. 67

²⁹ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982

³⁰ Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République

³¹ Loi n° 95-115 du 4 février 1995, article 83

il est précisé qu'il est interdit pour les collectivités territoriales françaises et à leurs groupements de conclure toute convention avec un Etat étranger ; une circulaire interministérielle du 26 mai 1994 confirme les restrictions en soulignant que *les possibilités de coopération transfrontalière ne changent en rien les compétences des collectivités territoriales*. Les conventions conclues par les collectivités étrangères ne sauraient intervenir dans des matières qui sont de la compétence des Etats. Nous pouvons nous interroger sur le caractère innovant des lois de 1992 dans le sens où elles constituent non seulement un cadrage plus clair que par le passé mais aussi où elles constituent des limites, par définition restrictives. C'est sans doute la décennie 1982-1992 qui a été la plus libérale en matière de réglementations françaises puisqu'il n'y avait pas de précisions limitatives concernant les domaines de compétence des collectivités territoriales dans leurs relations à caractère transfrontalier.

La personnalité internationale est donc centralisée, seul l'Etat est compétent pour conclure des traités ou conventions internationales. Les collectivités territoriales ont des possibilités légales pour coopérer avec les autorités ou collectivités territoriales étrangères et frontalières dans le cadre de relations de voisinage. *Le droit français s'adapte progressivement au nouveau cadre européen en dissociant en affaires étrangères rapports de voisinages et relations internationales*.

En Italie, l'article 87³² de la constitution précise que le Président "accrédite et reçoit les représentants diplomatiques, ratifie les traités internationaux, après autorisation des Chambres lorsque celle-ci est requise". Nous retrouvons la même situation qu'en France, réalité du principe républicain. L'article 2³³ du Statut Spécial de la Vallée d'Aoste précise les matières d'intervention du pouvoir législatif régional, le Conseil de la Vallée. Cela veut dire que le Val d'Aoste a les moyens de légiférer mais dans un cadre restrictif. Les lois régionales doivent être en concordance avec les intérêts de la nation italienne, et surtout en cohérence avec les obligations internationales de l'Etat. La loi du 8 juin 1990 sur les autonomies locales n'a pas

³² Voir annexe n° 1, Italie

³³ Voir annexe n° 1, Val d'Aoste

réellement changé les règles pour le Val d'Aoste puisque cette loi a été formulée pour donner plus de liberté aux régions n'ayant pas de Statut spécial.

La comparaison avec le système français au niveau de la personnalité internationale laisse penser qu'il n'y a pas réellement de différence. En réalité, il y a une différence subtile mais réelle. Dans le cadre de projets transfrontaliers, le Val d'Aoste a les moyens d'orienter ses choix politiques avec l'outil le plus efficace qui soit, la loi régionale. Même si le Conseil de la Vallée ne peut légiférer dans tous les domaines, il a néanmoins la maîtrise de l'urbanisme, des plans d'aménagement des zones d'importance touristique, et routes et des travaux publics. Autant dire que *les lois régionales, si les représentants des citoyens le souhaitent, peuvent adapter la législation pour influencer des réalisations favorisant un projet identique de part et d'autre d'une frontière. La personnalité internationale n'en demeure pas moins le domaine d'action du chef suprême de l'Etat italien.*

En Suisse, la personnalité internationale est plus complexe à saisir car elle se situe légalement au niveau fédéral, et aux niveaux des Etats, c'est à dire des cantons. C'est la Confédération qui a la maîtrise théorique de la politique étrangère. Elle peut déclarer la guerre et conclure la paix, comme mettre en place des alliances et des traités³⁴. Les grands traités doivent être approuvés par le Souverain, avec une majorité à la fois des voix et du nombre de cantons. *L'article 9 permet aux cantons de conclure des traités avec un Etat étranger. Ces traités ne peuvent statuer que sur des questions concernant l'échelle cantonale, et en conformité avec les choix politiques fédéraux. Finalement, les cantons ne peuvent utiliser que des compétences "résiduelles"*³⁵, puisque l'essentiel de la politique étrangère se décide à Berne. Les cantons ont donc le droit, ponctuellement, d'engager une politique étrangère avec leurs voisins, en-dehors de la Confédération, surveillée par l'intermédiaire d'une approbation gouvernementale fédérale³⁶. Mais la réalité est nettement plus complexe. L'article 10 de la Constitution fédérale précise que les cantons peuvent avoir des relations avec toutes les collectivités et autorités

³⁴ Voir annexe n° 1, Suisse, art. 8

³⁵ Von Däniken, 1992, p. 2

³⁶ Voir Annexe n° 1, Suisse, Art. 102

territoriales d'un Etat étranger dans la mesure où il ne s'agit pas d'autorités centrales. Concrètement, pour les cantons suisses romands ayant une frontière avec un pays étranger, *la règle est de pouvoir avoir des contacts avec les échelons inférieurs des pouvoirs centraux français et italiens*. Or dans ces deux pays, les affaires étrangères relèvent exclusivement des autorités centrales nationales. Les régions, ou départements, ne possèdent même pas quelques miettes de pouvoir dans le domaine des compétences internationales, sauf en ce qui concerne le concept nouveau de relations de voisinage. Prenons l'exemple des accords sur la péréquation fiscale entre la France et le canton de Genève en 1973 et la France et huit cantons en 1983. En absolu, la péréquation fiscale est un problème à l'échelle cantonale qui permet de fiscaliser les revenus des frontaliers à la source, une partie étant redistribuée aux communes de résidence françaises via les départements. A problèmes régionaux, réponses régionales voudrait la logique. En réalité, les discussions ont été menées par la Confédération, du fait des enjeux financiers, mais surtout parce que, du côté français, les négociations relevaient obligatoirement du ministère des affaires étrangères. *La "petite personnalité" internationale des cantons suisses* est donc intéressante pour engager des pourparlers internationaux en vue de mettre en place un traité, mais la décision finale ne peut que passer par l'échelon confédéral pour être compatible avec les normes internationales des contractants étrangers, notamment français et italien³⁷. Néanmoins, nous commençons à percevoir une convergence nouvelle pour les relations de voisinage.

Des nations aux régions de l'Europe

Avec un peu de recul, nous pourrions dire que les relations institutionnelles dans les Alpes occidentales sont faciles à cerner. Les accords et traités ne peuvent être approuvés qu'au niveau le plus centralisé de chaque Etat. La règle qui domine est le plus petit dénominateur commun, en l'occurrence c'est celui de l'Etat central.

Cela pose plusieurs problèmes. Le premier concerne les trois cantons : Genève,

³⁷ Voir infra, Convention-cadre européenne de Madrid, p. 130

Vaud et Valais. Ce sont trois Etats qui ont volontairement accepté d'aliéner certains de leurs droits permettant à la Confédération d'avoir une politique suisse cohérente. Ce mouvement, inauguré en 1848 et régulièrement renforcé depuis lors n'élimine pourtant pas le fait que les cantons restent des Etats à part entière avec une légitimité populaire réelle. Peut-on dire que les démarches internationales de la Confédération sont plus légitimes que celles du Canton pour des affaires à caractère régional ? Le second problème est celui du Val d'Aoste qui a un Statut spécial reconnaissant sa singularité linguistique, pour autant l'autonomie acquise est à relativiser sur le plan international. Les valdotains restent donc en "liberté très surveillée". Enfin, pour l'ensemble des territoires compris dans notre domaine d'étude, nous constatons que *les pouvoirs centraux sont loin de ces périphéries et ne peuvent, en toute logique, prendre en compte dans une politique nationale les spécificités des régions frontalières et leurs intérêts communs.*

Nous avons l'impression de toucher le point extrême de notre raisonnement. Les trois Etats-nations ne peuvent engager de traités qu'à l'échelle des Etats et semblent incapables structurellement de mettre en place une politique transfrontalière à une échelle régionale par rapport aux autres pays. Un regard sur les politiques, dans le cadre de la construction européenne, devrait nous apporter de nouveaux éléments de réponses.

Le 5 mai 1949, bien avant le traité de Rome³⁸, a été signé le traité de Londres mettant en place le Conseil de l'Europe qui siège à Strasbourg. Les objectifs sont divers. Ils concernent le développement économique et social de l'Europe, le renforcement des liens européens et la promotion des idéaux constituant le patrimoine commun de l'Europe. Il faut resituer l'originalité de cette création dans le contexte de l'après seconde guerre mondiale, les européens refusent l'éventualité d'un nouveau déchirement, et poussent au respect des droits de l'homme dans un cadre démocratique. C'est un organisme qui est institutionnellement ouvert à tout les pays, la condition est l'adhésion aux principes du Conseil de l'Europe dont le

³⁸ Le traité de Rome en 1957 marque le début de la Communauté Economique Européenne, avec 6 membres dont la France et l'Italie. Actuellement les 15 membres sont engagés dans une Union européenne avec un Parlement qu'il ne faut pas confondre avec le Conseil de l'Europe. Ce sont deux organismes indépendants, mais travaillant conjointement.

respect des Droits de l'Homme. Le Conseil de l'Europe compte 40 pays membres, des pays comme la Biélorussie sont actuellement candidats. La France, l'Italie sont membres fondateurs, la Suisse a adhéré au Conseil de l'Europe en 1962.

Le Conseil de l'Europe a, depuis l'origine, deux instances essentielles, coordonnées par un Secrétariat Général. Nous avons, d'un côté un Comité des Ministres avec deux réunions annuelles des ministres des affaires étrangères, chaque mois des délégués des ministres préparant les rencontres. De l'autre côté, il y a une Assemblée parlementaire composée de 286 membres nationaux, se réunissant en une session annuelle de quatre périodes. Comité des Ministres et Assemblée parlementaire ont comme mission de préparer et de discuter des projets de coopération européenne sur des sujets très divers. Ils préparent les grandes rencontres intergouvernementales comme celle de Madrid³⁹ en 1980 ou celle de Paris en 1990.

En 1957, le Conseil de l'Europe a créé la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe afin de donner la parole aux collectivités ou autorités territoriales de chaque pays membre. En 1994, la Conférence est transformée en Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE). C'est une organisation bicamérale puisque les travaux sont réalisés dans deux chambres, l'une représentant les régions, l'autre les pouvoirs locaux. Le CPLRE a comme devoir d'adresser des résolutions et des recommandations au Comité des ministres du Conseil de l'Europe et à d'autres organisations internationales. Bien entendu, c'est une structure qui ne peut avoir qu'un rôle consultatif, néanmoins elle est la seule instance qui permet aux collectivités ou autorités territoriales d'avoir la possibilité de s'exprimer.

Nous trouvons donc au CPLRE des représentants des trois cantons suisses, un représentant du Val d'Aoste, des Conseils généraux français et du Conseil Régional Rhône-Alpes, plus les représentants des communes. Autant dire que l'ensemble des collectivités territoriales qui nous intéressent ne se situent plus dans des relations sous tutelle nationale mais dans une instance où elles sont

³⁹ Voir annexe n° 2

unies. L'adhésion des trois pays au Conseil de l'Europe permet d'envisager maintenant un dialogue transfrontalier au delà de leurs différences constitutionnelles. L'évolution de 1994 a permis de renforcer la fonction de conseiller permanent du Conseil de l'Europe.

Les relations que peuvent créer les collectivités territoriales (régions, départements, communes) et les cantons se situent entre *deux logiques institutionnelles approuvées dans les deux cas par les pouvoirs centraux*. D'un côté, nous avons une logique traditionnelle d'un Etat-nation où l'information circule vers le haut et les décisions vers le bas à l'intérieur d'un espace défini ; les relations extérieures étant exclusivement du ressort du centre même si cela concerne les périphéries territoriales. D'un autre côté, nous avons la logique de la représentativité des autorités ou collectivités territoriales les plus proches des citoyens et des réalités socio-économiques.

Le problème n'est pas de savoir si l'une ou l'autre logique doit disparaître dans le contexte actuel mais de savoir comment les deux logiques peuvent fonctionner simultanément en complémentarité. La Convention-cadre européenne du 21 mai 1980 permet de comprendre différentes facettes de la réponse.

De nouvelles perspectives avec la Convention de Madrid⁴⁰

La Convention-cadre européenne, dite de Madrid, permet d'avoir une définition relativement claire de la notion de coopération transfrontalière institutionnelle entre deux pays. L'article 2 précise que cela correspond à "*toute concertation visant à renforcer et à développer les rapports de voisinage entre collectivités ou autorités territoriales relevant de deux ou plusieurs parties contractantes*". La coopération transfrontalière n'est pas seulement une affirmation de liens de voisinage existants, cela correspond à une démarche dynamique qualitative et quantitative favorisant l'amélioration des liens et la diversification des champs de coopération.

La Convention de Madrid est d'abord une ouverture européenne innovante. Elle est la poursuite des objectifs et de la raison d'être du Conseil de l'Europe. Ainsi,

⁴⁰ Voir annexes n° 2, texte de la Convention-cadre européenne n° 106

nous trouvons notamment dans le préambule, la volonté de réaliser une union plus étroite entre les peuples, les économies et les infrastructures territoriales. Le but est clairement de "*promouvoir la coopération*". Le cadre de cette coopération est original pour deux raisons. D'abord parce qu'il *concerne les régions périphériques* aux Etats, en situation d'espaces frontaliers avec un autre Etat. Ensuite parce que la gestion de cette coopération n'est plus confiée d'office aux autorités centrales mais bien aux autorités, collectivités territoriales ou organisations directement concernées par la gestion d'espaces frontaliers. L'article 4 demande aux parties contractantes de tout faire pour "résoudre les difficultés d'ordre juridique, administratif ou technique". Les Etats sont donc incités à adapter leurs réglementations pour qu'il n'y est pas de blocage dans le cadre des coopérations futures. L'article 5 complète cette invitation en précisant que théoriquement il ne devrait pas y avoir plus de difficultés relationnelles entre deux autorités ou collectivités territoriales étrangères qu'entre ces organisations à l'intérieur d'une structure nationale. La France n'a pas ratifié l'article 5.

L'esprit d'ouverture va au-delà du Conseil de l'Europe puisqu'un pays non-membre peut, avec quelques restrictions au niveau du Comité des ministres, adhérer à la Convention de Madrid.

Retenons pour l'ensemble du texte qu'elle est *une ouverture vers des espaces considérés comme défavorisés par les structures constitutionnelles traditionnelles de l'Europe* dans une démarche décentralisatrice pour la gestion de la coopération transfrontalière.

La deuxième ligne directrice de la Convention de Madrid est la souplesse. Les coopérations envisagées dans le cadre de la Convention ne sont pas exclusives dans le sens où s'il existait, entre deux ou plusieurs pays, des formes préexistantes de coopérations transfrontalières, les nouvelles démarches ne les annihilent pas. De plus, d'autres formes de coopération sont envisageables en-dehors du cadre conventionnel.

Nous retrouvons la souplesse dans les champs possibles de coopérations transfrontalières puisque le troisième paragraphe du préambule donne quelques

pistes de réflexion à titre d'exemple, "*développement régional, urbain, rural, protection de l'environnement, amélioration des infrastructures et des services offerts aux citoyens et l'entraide en cas de sinistre*".

Les nouvelles coopérations ont plusieurs sources d'inspirations possibles. Les expériences du passé sont à utiliser pour trouver la forme la plus adéquate, la Convention de Madrid propose en annexes⁴¹, mais n'impose pas, quelques modèles et schémas d'accords, de statut et de contrats en matière de coopération transfrontalière. Un accord peut évoluer dans le temps, l'article 8 donnant la possibilité de compléter ultérieurement des accords bi ou multilatéraux. Retenons que *le cadre de la Convention est souple par définition pour faciliter les coopérations à l'échelle des régions frontalières.*

Néanmoins, on relève un certain nombre de limites et restrictions dans l'application de nouveaux accords. Il y a quelques clauses restrictives, sans contradiction avec l'esprit volontairement souple du texte. Ainsi, une Partie contractante peut indiquer, voire limiter, le nombre d'autorités ou collectivités territoriales admises à participer à un accord de coopération transfrontalière. Un accord peut aussi être dénoncé par une Partie, comme un Etat a la possibilité de dénoncer son adhésion à la Convention de Madrid. Enfin, nous trouvons une limite spatiale dans l'application d'accord, *il faut que les parties contractantes aient une frontière commune.* Nous sommes là devant des restrictions légales et compréhensibles qui ne sont pas un réel frein au développement de la coopération.

Par contre, nous trouvons une limite inquiétante pour les Alpes occidentales. Tout d'abord les accords ne peuvent se réaliser que dans le "respect des dispositions constitutionnelles propres à chaque Partie" (article 1). Cela veut dire que la Convention ne demande pas aux structures constitutionnelles existantes d'évoluer pour être compatibles entre les échelons les plus décentralisés. De plus, l'article 3, alinéa 4 précise que la coopération transfrontalière doit se réaliser dans le "respect des compétences prévues par le droit interne de chaque Partie contractante en matière de relations internationales". Nous avons constaté un blocage structurel au

⁴¹ Les annexes de la Convention de Madrid n'ont pas été données, ne présentant pas d'arguments décisifs à notre démonstration

niveau des personnalités internationales de la France, de l'Italie et de la Suisse. La *coopération*, hors Convention de Madrid, *ne peut se réaliser que par le plus petit dénominateur commun*, c'est à dire la négociation à l'échelon le plus élevé de la Confédération et des deux Etats. La Convention de Madrid permet donc aux espaces frontaliers de coopérer entre eux, mais ne transforme pas le cadre législatif. Elle ne propose pas de solution pour que les autorités et collectivités territoriales des espaces frontaliers acquièrent la "petite" personnalité internationale, sur le modèle des cantons suisses. La Convention de Madrid précise même que chaque Etat doit notifier les règles et les autorités de contrôle et de tutelle auxquelles sont soumises les collectivités ou autorités territoriales.

L'esprit d'ouverture et de souplesse du texte constitue une avancée réelle en matière de coopération transfrontalière dans le sens où il donne à la fois une définition et des domaines d'action. Par contre, la Convention *ne représente pas une contrainte forte* pour les Etats signataires dans le sens où elle n'exige pas d'évolution constitutionnelle interne à chaque Etat. Au mieux, il est demandé d'adapter, concrètement de rendre compatibles, certaines règles d'ordre juridique, administratif ou technique. L'évolution du droit français relève d'une démarche nationale volontariste pour s'adapter à la construction, au sens large, de l'Europe. La Convention de Madrid constitue assurément un progrès, mais elle souligne indirectement la difficulté à mettre en place un dialogue transfrontalier.

Dans l'esprit de la Convention de Madrid s'est développée une structure de conseil et d'aide à la mise en place de projets transfrontaliers. Ainsi nous trouvons l'Association des régions frontalières animée par les différentes associations transfrontalières. Un bureau d'études et de documentation pour la coopération transfrontalière (BEDCT) a été créé dans le cadre des structures du Conseil de l'Europe, comme le Comité intergouvernemental *ad hoc* de la coopération transfrontalière. Malgré l'existence de la Convention de Madrid et la capacité d'initiative du Conseil de l'Europe, les Etats membres du Conseil de l'Europe, notamment les signataires de la Convention de Madrid, ont décidé le 9 novembre 1995 à Strasbourg de proposer un *Protocole additionnel* à la Convention-cadre

européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales⁴². Ce Protocole est révélateur à plusieurs titres. D'abord il montre la prise de conscience des limites de la Convention de Madrid puisque ce document tente de résoudre les difficultés engendrées par la coopération transfrontalière. Ensuite, nous trouvons un élément clé pour créer une véritable dynamique transfrontalière, c'est à dire *l'existence d'organismes transfrontaliers ayant des droits réels*.

Ces organismes peuvent avoir la personnalité juridique, de droit public ou de droit privé.

Le point d'achoppement se situe sur le droit à appliquer. Une réponse est proposée avec l'article 4, la personnalité juridique "*est définie par la loi de la Partie contractante dans laquelle il a son siège*". Réponse surprenante puisqu'il n'y a aucune recherche pour rendre compatibles les droits. Il y a à la fois respect du droit interne mais aussi la démonstration qu'un *organisme est obligatoirement territorialisé en fonction d'un Etat-nation, il ne peut donc pas être typiquement transfrontalier*.

Plusieurs mesures tentent d'assouplir les effets négatifs de cette territorialisation juridique. Les décisions d'un organisme transfrontalier peuvent avoir la même portée que celles des collectivités ou autorités territoriales. Bien entendu, l'article 4 précise les domaines des actes de ces organismes qui ne peuvent jamais toucher l'ordre général. Un organisme a donc un siège localisé avec le droit correspondant s'il le souhaite, il a la capacité de décision pour des actes concernant les réalisations transfrontalières. Les décisions sont applicables soit par les collectivités ou autorités territoriales, soit directement par l'organisme transfrontalier.

Le Protocole additionnel doit donc être considéré comme une réelle ouverture concrète porteuse de solutions cohérentes. Pour autant, le droit interne à chaque Etat reste la référence et il n'est pas remis en cause. *Les organismes transfrontaliers doivent s'adapter aux lois internes de l'une ou l'autre Partie*, il n'est

⁴² Voir annexe n° 2, Protocole additionnel

jamais mentionné l'hypothèse d'une convergence des droits internes des parties pour rendre un organisme réellement transfrontalier dans le sens où il serait compatible avec les droits internes.

Le Conseil de l'Europe propose des solutions de plus en plus fines, mais elles évitent toutes le principal problème, l'absence de compatibilité des droits internes entre les pays adhérents au Conseil, y compris entre les membres de l'Union européenne.

Ainsi, la règle la plus facile à appliquer dans le cadre d'un dialogue transfrontalier est celle de l'unanimité pour que les "décisions" transfrontalières soient réellement applicables. Le fait qu'un partenaire n'approuve pas une proposition rend caduque toute "décision". L'aboutissement d'un projet transfrontalier est le moment où chaque autorité ou collectivité territoriale de part et d'autre d'une frontière s'approprie une décision collective.

Le Conseil de l'Europe reconnaît lui-même ses faiblesses en écrivant "on peut relever que le Conseil de l'Europe et les Etats n'ont pas encore trouvé de formules adéquates pour étayer juridiquement les accords directs entre collectivités territoriales subétatiques sans enfreindre le droit international public"⁴³.

La France n'a toujours pas ratifié le protocole additionnel contrairement à la Suisse et à l'Italie.

L'idée force qui ressort de l'analyse des textes en vigueur est simple. La coopération transfrontalière décentralisée est possible si elle respecte deux règles. *D'une part les domaines d'action doivent correspondre aux prérogatives des autorités ou collectivités territoriales. D'autre part, les domaines d'action sont limités aux prérogatives les moins développées de l'une ou l'autre partie.*

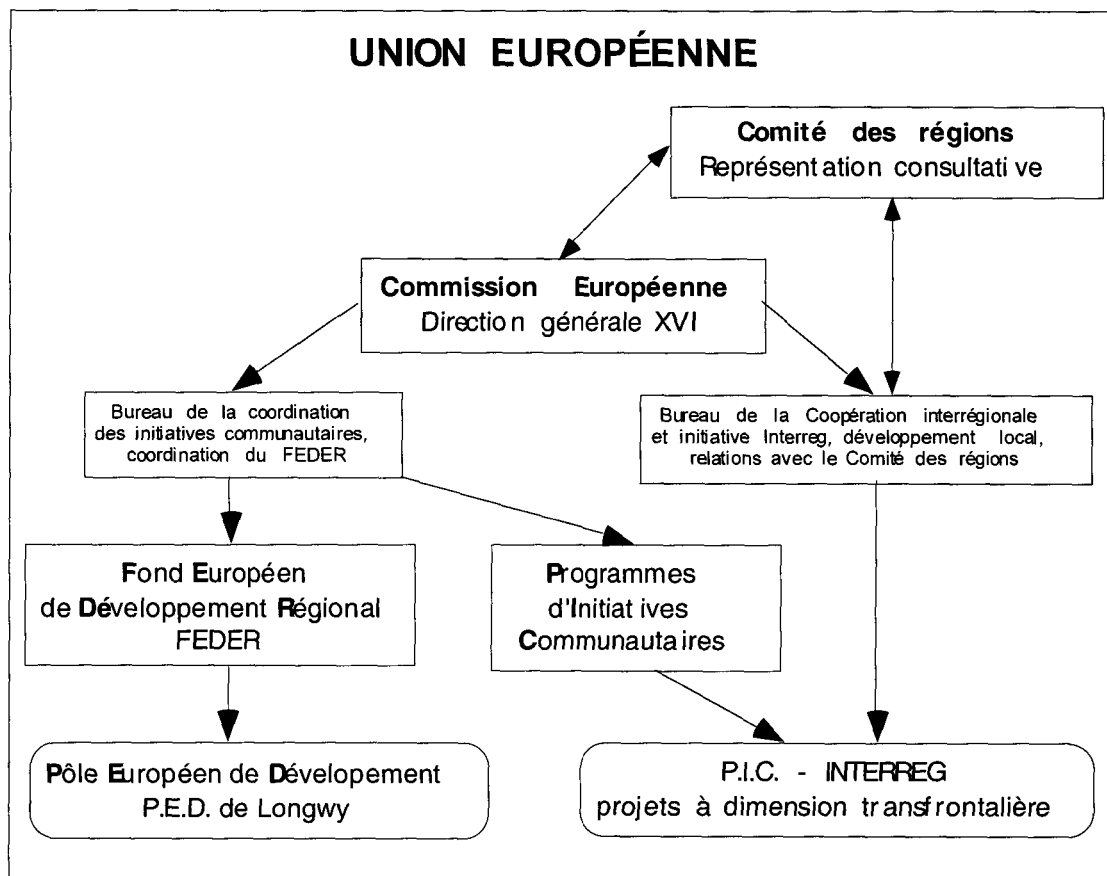
Les initiatives de l'Union européenne sont récentes

Jusqu'au milieu des années soixante-dix, la Commission européenne n'a pas eu vocation à mettre en place une politique régionale. Il faut attendre 1975 avec la création du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) pour

⁴³ Manuel de coopération transfrontalière à l'usage des collectivités locales et régionales en Europe, 1996, p. 25

qu'apparaisse une volonté de rééquilibrage des disparités régionales européennes notamment pour soutenir le développement des régions périphériques les moins favorisées et la reconversion de quelques régions industrielles en crise. Il n'est absolument pas question, à l'époque, de financer des projets permettant le rapprochement de régions frontalières.

Figure 28 : La politique régionale et transfrontalière de l'Union européenne



L'acte unique de 1987 donne une nouvelle impulsion à la politique régionale de Bruxelles avec une volonté déclarée de réduire les écarts existants entre les régions. Cette politique régionale se généralise avec le traité de Maastricht où les régions sont représentées dans le Comité des régions, institution consultative qui permet d'aider la Commission à définir et préciser sa politique. Nous pouvons considérer que les régions ont acquis ainsi un moyen de pression à Bruxelles. La politique générale de financement est celle de *la subsidiarité, la Communauté aide aux financements de projets proposés par les Etats et collectivités ou autorités territoriales*. L'aide vient toujours en complément d'un financement prévu à

l'avance. Les outils d'aide européenne ont eux aussi évolué pour répondre à la diversification des demandes de co-financement.

Dans le cadre des Fonds structurels⁴⁴, le FEDER ne permet pas de financer directement de projets transfrontaliers. Sur les cinq objectifs, seul le n°2 a permis de financer d'une manière importante la reconversion transfrontalière d'un ancien espace industriel avec le Pôle Européen de Développement (PED) de Longwy. La Commission européenne a institué des Programmes d'Initiatives Communautaires (PIC) qui sont des moyens de financement nouveaux toujours avec le principe de la subsidiarité. Parmi les treize PIC nous avons le programme Interreg⁴⁵ qui intéresse au premier plan les espaces frontaliers.

Ainsi l'Union européenne s'est-elle dotée d'une politique régionale avec un Comité des Régions et des outils spécifiques aux projets transfrontaliers avec Interreg. Cette politique Européenne volontariste est à priori problématique dans l'espace Suisse-France-Italie du fait de la non-appartenance de la confédération helvétique à l'Union européenne. La dyade France-Italie ne pose aucun problème puisque les deux pays sont membres et correspondent exactement aux définitions d'espaces transfrontaliers européens. Par contre, les deux dyades France-Suisse et Italie-Suisse ne s'intègrent pas dans la même logique. La politique de l'Union européenne a-t-elle pour objectif de favoriser des liens avec des espaces frontaliers extérieurs aux pays membres ? Du fait même de la politique nationale de la Suisse vis-à-vis de l'Union européenne, cette question n'a plus vraiment de sens malgré le refus populaire d'intégrer l'Espace Economique Européen. Au contraire, la démarche volontaire de Berne du 26 octobre 1994 de participer aux principes et au financement d'Interreg II pour la période 1995-1999 montre qu'en matière transfrontalière il y a une unité d'objectifs entre Bruxelles et Berne. La non-appartenance de la Suisse à l'Union européenne ne pose donc pas de problèmes

⁴⁴ Les fonds structurels comprennent le FEDER, le Fond Social Européen et le FEOGA-orientation (Fond Européen de Garantie et d'Orientation Agricole). Ces fonds ont cinq objectifs :

1. promouvoir le développement et l'ajustement des régions en retard
2. reconvertir des régions, régions frontalières ou parties de régions en crises
- 3 et 4. lutte contre le chômage de longue durée et insertion professionnelles des jeunes
- 5a. adaptations des structures agricoles
- 5b. adaptation des zones rurales

⁴⁵ Nous étudierons le rôle d'Interreg et ses conséquences en infra, partie 2, chapitre 1, pp. 157-176

en matière transfrontalière sur le plan politique, ce qui n'exclut pas des difficultés techniques parfois complexes d'autant que la Suisse n'adhère pas au traité de Schengen⁴⁶ concernant l'ouverture des frontières.

Conclusion du chapitre 4 : l'ouverture des frontières n'a pas encore trouvé son équilibre

Les frontières actuelles correspondent à des lignes-coupures opposant des institutions aux principes différents, parfois divergents. Il n'est pas possible de comparer un canton avec une région française, ni le Conseil général de la Haute-Savoie avec le gouvernement de la région autonome du Val d'Aoste. La Confédération suisse permet aux cantons de garder un certain nombre de prérogatives dont la "petite" personnalité internationale, tandis que les constitutions italienne et française, malgré le statut spécial du Val d'Aoste et la loi de décentralisation française, ne permettent pas aux régions de prendre des initiatives à caractère international. Ainsi *la règle pour un dialogue transfrontalier est souvent celle du plus petit dénominateur commun*, c'est-à-dire la négociation entre Berne, Paris et Rome dans de nombreuses situations. La Convention-cadre européenne de Madrid est une incitation originale pour favoriser la coopération transfrontalière, d'autant que les trois pays sont membres du Conseil de l'Europe. Cette convention ouverte et souple présente néanmoins une limite de base, elle n'impose pas d'évolution interne pour favoriser des dialogues transfrontaliers décentralisés au niveau des territoires périphériques, donc frontaliers, des Etats-nations.

Pourtant, *le dialogue transfrontalier* à l'échelle régionale n'est plus un discours de quelques intellectuels, il correspond à la fois à une réalité et à *des besoins que nous ne pouvons pas ignorer*. Le concept d'Etat-nation ne peut plus être un argument pour imposer des règles venues d'un centre. La réalité géographique de l'ouverture, à la fois souhaitée par l'Europe et vécue par les acteurs socio-

⁴⁶ Voir pp. 282-283

économiques, impose une adaptation des pouvoirs publics. *Les rapports de voisinage* s'imposent et se codifient de plus en plus, jouant un rôle intermédiaire entre les droits internes et le droit international.

CONCLUSION DE LA PARTIE 1 :

LES ALPES OCCIDENTALES SONT AU COEUR DES DYNAMIQUES TRANSFRONTALIERES

Sur la longue durée, les Alpes occidentales ont vécu des alternances de replis et d'ouvertures constituant une véritable respiration spatiale, entre inspirations et expirations. La période contemporaine confirme cette évolution avec une ouverture innovante. Notre espace d'étude aurait pu constituer un espace cohérent et unique. Les aléas de l'histoire ont voulu une séparation. La division a atteint son paroxysme avec la mise en place de l'Italie contemporaine et le rattachement de la Savoie à la France. Malgré les ouvertures juridiques des zones franches, la région a été fortement divisée, les frontières étant des coupures spatiales de plus en plus marquées. Ce qui n'a pas empêché la continuité de certains flux.

Au contraire, depuis la sortie de la seconde guerre mondiale, nous assistons à une ouverture remarquable, donc à une transgression de ces frontières "inventées" par l'histoire. D'abord timide, fondée sur des initiatives privées, cette ouverture va être amplifiée par les pouvoirs nationaux. Les causes d'un tel phénomène sont multiples : souvent économiques, elles sont aussi idéologiques. La volonté

européenne d'unir les peuples afin d'éviter une nouvelle catastrophe a largement influencé les politiques. L'appartenance au Conseil de l'Europe, la signature de traités comme celui de Madrid et la construction de l'Union européenne sont des piliers de la géopolitique régionale actuelle.

Néanmoins, le droit interne de chaque souveraineté territoriale n'est pas nécessairement en cohérence avec le droit des pays étrangers. Héritage du passé, même s'il y a des évolutions notables, le droit interne ne peut être bouleversé sous peine de déstabilisation dans le sens où il est le ciment de la cohésion nationale. Cela ne veut pas dire qu'aucune solution ne peut être envisagée pour faciliter le dialogue au-delà des frontières, cela veut tout simplement dire qu'il faut du temps pour faire évoluer en douceur les règles.

Les *frontières* ne sont pas vécues comme des barrières mais comme des *différenciateurs spatiaux dignes d'intérêt*. L'espace vécu révèle l'existence d'un dialogue transfrontalier. Les structures nationales ont permis une diversification des *médiateurs favorisant le dialogue*.

PARTIE 2

**ACTEURS
ET MEDIATIONS
TRANSFRONTALIERES**

- des relations de plus en plus intenses -

L'impulsion européenne, l'évolution des rapports économiques entre les espaces nationaux et la standardisation de certaines valeurs de société en général, font que les Alpes occidentales sont en train de vivre une ouverture territoriale sans qu'il y ait transformation des lignes frontières. Cette ouverture innovante des frontières s'accompagne d'une volonté partagée de dialogue entre les représentants des différents territoires. Le dialogue se réalise par l'intermédiaire de médiateurs qui peuvent prendre des formes différentes. Des personnes physiques peuvent inciter des responsables politiques et économiques à se rencontrer, tissant ainsi un réseau transfrontalier de liens interpersonnels. Le médiateur peut aussi être une structure plus organisée, jouant le rôle de plate-forme transfrontalière pour permettre la mise en place de projets et d'actions communs de part et d'autre d'une frontière. Ces organisations sont soit publiques soit privées, ce qui compte c'est *l'intensification des liens et des réalisations* dans le cadre d'un espace transfrontalier. Néanmoins, nous pouvons nous interroger sur l'impact des médiateurs sur l'évolution des territoires frontaliers ? Y-a-t-il des réalisations concrètes transfrontalières ou bien l'action des médiateurs se borne-t-elle à faire évoluer les mentalités vis-à-vis de la ligne frontière ?

Les liens transfrontaliers sont croissants, c'est une réalité tant en terme de travail, de partenariats d'entreprises que d'échanges culturels. Les médiateurs constituent-ils un élément moteur dans ce tissage relationnel ou bien sont-ils de simples justifications d'une politique générale d'ouverture territoriale ?

Pour commencer, nous sommes obligés de prendre en compte les Etats comme acteurs des espaces frontaliers, des médiations existent soit directement entre les services des Etats, soit par l'entremise d'institutions transfrontalières comme le Conseil du Léman ou le Comité Régional Franco-Genevois. Ces dernières sont pionnières en terme de médiations sans avoir l'ambition de gérer les territoires frontaliers mais d'influencer les orientations. Par contre, l'Espace Mont-Blanc est original puisque à la fois médiateur de trois territoires frontaliers et coordinateur potentiel d'un territoire transfrontalier. Nous n'oublierons non plus les initiatives privées.

CHAPITRE 1

LES INSTITUTIONS PUBLIQUES, PREMIERS MEDIATEURS

Le droit international fonctionne sur le modèle des boîte noires¹. Les frontières sont les limites d'une souveraineté territoriale. Chaque Etat reconnaît l'existence des autres Etats par la reconnaissance des enveloppes territoriales, c'est à dire les frontières. Les règles internes à chaque souveraineté sont volontairement ignorées par le droit international, celui-ci est le résultat du mécanisme de l'autorégulation des Etats. La règle est même d'*ignorer le fonctionnement territorial d'un Etat puisque seule compte la ligne de démarcation*. Les Alpes occidentales, de nos jours, constituent une zone où les frontières ne sont pas sources de conflits. Il n'y a ni contentieux d'attribution territoriale, ni contentieux de délimitation². Quelque soit les évolutions internes de la Suisse, de la France ou de l'Italie, les frontières ne risquent pas d'être affectées³.

Cette approche préliminaire est nécessaire pour comprendre un fait de base, un Etat est conçu comme un tout cohérent dont on n'a pas à connaître les règles

¹ G. Abi-Saab, 1990, p. 342

² G. Abi-Saab, 1990, p. 345

³ cette règle est confirmée par l'article 11 de la Convention de Vienne de 1978

internes dans le cadre de relations internationales, et même s'il peut y avoir quelques conditions, l'ingérence est généralement évitée. A l'échelle régionale, au contact des frontières nationales, nous sommes en présence d'un *paradoxe*. D'un côté l'approche juridique et administrative, de l'autre les problèmes quotidiens qui relèvent d'un nécessaire dialogue entre les territoires frontaliers.

Tout l'enjeu actuellement, que ce soit à l'échelle des autorités ou collectivités territoriales, ou à l'échelle européenne, est de bouleverser ce schéma traditionnel. Les relations de voisinage doivent être distinguées des relations internationales. Ainsi, les objectifs du Conseil de l'Europe, et pour un nombre restreint de pays européens la Commission Européenne, visent à créer un domaine de "relation transfrontalière" qui ne serait plus assimilable à une relation internationale "classique".

1. UNE LONGUE PRATIQUE DES AFFAIRES ETRANGERES

Des solutions internationales pour des problèmes locaux

De nombreux Etats européens, dont la France, la Suisse et l'Italie, se sont engagés dans un processus volontaire de coopération internationale pour favoriser le développement durable des espaces frontaliers. Cet engagement est un événement historique dans le sens où les marges géographiques nationales sont soudainement considérées comme des territoires à favoriser au même titre qu'une région centrale. La démarche est ambitieuse dans le sens où il n'y a pas que la reconnaissance du droit au développement des marges, mais aussi l'objectif de rattrapage du retard existant, déjà souhaité dans le passé. Le droit international impose un dialogue officiel entre représentants des Etats si la volonté commune est bien d'aboutir à des solutions applicables. Cela veut dire que *les démarches locales pour améliorer les liens transfrontaliers ne peuvent aboutir que si elles passent par les représentants officiels des Etats*. Cette évolution relève aussi d'une mutation des enjeux politiques aux marges des territoires dans le cadre de la recomposition européenne.

Prenons l'exemple des travailleurs frontaliers. Suite aux nombreuses demandes des responsables et représentants des travailleurs frontaliers français, dont le Groupement des Frontaliers de l'Ain et de la Haute-Savoie, auprès du gouvernement français, le Premier ministre Edouard Balladur a demandé le 12 octobre 1994 à Monsieur Jean-Luc Reitzer d'accepter une mission sur les travailleurs frontaliers.

J.L. Reitzer, Député-Maire d'Altkirch et Conseiller Général du Haut-Rhin a rendu un rapport en mai 1995 au Premier Ministre. La démarche est éloquente, car elle montre la nécessité de remonter à l'échelon national pour régler des séries de cas particuliers relevant bien souvent des relations de voisinage. Suivons l'évolution du problème des frontaliers français et italiens avec la Suisse ces dernières années. Le 2 mai 1992, la Communauté Européenne et l'Association Européenne de Libre Echange, dont est membre la Suisse, ont conclu un accord établissant un Espace économique européen (accord EEE). Le principe est d'appliquer les règles du marché unique de l'Union européenne aux pays membres de l'AELE, soit à un total de 19 pays. Cela sous-entend la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes. Les frontaliers se retrouveraient avec des règles de travail harmonisées et équitables. Bien sûr, la ratification, l'acceptation ou l'approbation de chaque membre de l'AELE était nécessaire. Le 6 décembre 1992, le référendum suisse donne une majorité contre l'accord EEE.

Afin d'éviter une rupture difficile à gérer entre la Suisse et la Communauté européenne, le gouvernement de Berne a fait une demande d'ouverture de négociations pour aboutir à des accords bilatéraux temporisant les effets du refus helvétique. Le 31 octobre 1994, le Conseil des ministres des Affaires Etrangères a donné mandat à la Commission d'ouvrir des négociations avec la Suisse. La Suisse et la Commission européenne sont donc engagées dans des négociations longues du fait même de la non-appartenance de la Suisse à l'Union européenne et à l'EEE.

Les problèmes des frontaliers relèvent des régions frontalières avec des questions précises concernant la formation, les prestations familiales ou encore

l'indemnisation du chômage. A titre d'exemple, les ressortissants communautaires travaillant en Suisse ne sont pas considérés comme des agents économiques au sein de l'Union européenne, leurs titres de séjour portent la mention "non actif" !

Les fonctionnements institutionnels et administratifs sont tels que les frontaliers font appel au niveau national. Les solutions envisageables ne peuvent être négociées et décidées qu'aux échelons les plus élevés : la Commission européenne sur mandat des ministres des affaires étrangères et le gouvernement helvétique sans oublier les ministres eux-mêmes.

Nous pouvons affirmer que la majorité des problèmes techniques locaux, malgré les engagements faits avec la Convention-cadre de Madrid et le protocole additionnel pour favoriser une coopération transfrontalière décentralisée, ne peut trouver de solutions applicables c'est à dire réglementées, qu'au niveau des Etats et de leurs représentants.

Les outils classiques largement utilisés

Les accords interétatiques pour des questions d'ordre régional et d'ordre frontalier sont nécessaires dans deux cas : soit l'importance du sujet est telle que seuls les Etats peuvent conclure un accord officiel, soit les collectivités territoriales d'une Partie ou des deux ne disposent pas des compétences nécessaires dans le domaine des relations extérieures. La Suisse, comme nous l'avons déjà vu, permet aux cantons de prendre des contacts et des engagements en fonction de leurs compétences, mais les collectivités territoriales françaises et italiennes ont des possibilités en terme de relations étrangères beaucoup plus limitées. Dans bien des cas, *l'accord interétatique est l'unique possibilité* car les cantons suisses ont bien du mal à trouver des interlocuteurs appropriés pour conclure des traités.

Jusqu'en 1980, année de la Convention cadre-européenne de Madrid, les relations de voisinages entre les trois Etats ne se sont faites que sous la forme de négociations internationales aboutissant à des documents de droit international de type échanges de lettres, conventions, accords et traités. Ainsi, les problèmes de rectifications de frontière, sujet sensible par définition, ont fait l'objet de conventions

comme celle du 10 juillet 1973 concernant une rectification de la frontière entre le canton de Genève et le département de la Haute-Savoie, entrée en vigueur le 15 avril 1975. L'aménagement de l'aéroport de Genève-Cointrin et la création de bureaux à contrôles nationaux juxtaposés à Ferney-Voltaire et à Genève a fait aussi l'objet d'une Convention internationale le 25 avril 1956 entre la France et la Suisse. Même quand l'objet ne concernait pas en particulier la ligne frontière, c'était toujours les Etats qui signaient des documents interétatiques comme l'accord de rétrocession du 29 janvier 1973 entre Genève et la France, au terme duquel Genève alloue chaque année 3,5 % de la masse salariale au département de l'Ain et de la Haute-Savoie.

La Convention de Madrid, avant même le Protocole additionnel de 1995, a été un stimulant dans le sens où elle a permis la mise en place d'*accords bilatéraux* originaux favorisant une *véritable coopération décentralisée* mais il faut souligner le caractère très récent de ce phénomène, à la fois lié à la signature du traité de Maastricht pour l'Italie et la France, et à l'électrochoc du refus d'intégration de la Suisse dans l'Espace Economique Européen.

Chronologiquement le premier accord date du 24 février 1993 entre le Gouvernement de la République Italienne et le Conseil fédéral suisse⁴. Le second entre le Gouvernement de la République italienne et le Gouvernement de la République française⁵ est réalisé le 26 novembre 1993.

Les deux textes ont essentiellement des points communs puisqu'ils relèvent de la même volonté de renforcer la coopération transfrontalière dans l'esprit de la Convention de Madrid. Ce sont les gouvernements qui s'engagent pour l'ensemble des collectivités et autorités territoriales, elles-mêmes mentionnées pour chaque partie, avec une restriction côté italien qui inclut la notion de zone frontalière de vingt-cinq kilomètres. Ces engagements précisent les nombreux domaines de coopérations transfrontalières possibles, avec de fortes similitudes entre les deux

⁴ Voir annexe 5 : Accord-cadre entre la Confédération suisse et la République italienne sur la coopération transfrontalière des collectivités et autorités régionales et locales du 24 février 1993.

⁵ Voir annexe 4 : Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République italienne concernant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales du 26 novembre 1993.

accords. L'accord franco-italien est plus précis concernant le droit applicable aux futurs accords entre les collectivités. Par exemple, tout accord détermine nécessairement la juridiction nationale compétente. Ce point est absent de l'accord italo-suisse. Par contre, ce dernier fixe les charges financières qui ne peuvent pas être assumées par les administrations centrales.

Finalement, ce sont des accords très généraux, permettant une réelle décentralisation de la coopération transfrontalière sans pour autant délimiter de cadre juridique à cette coopération. *Ces accords ne sont que la continuité imparfaite de la Convention de Madrid.*

Entre la France et la Suisse, la situation est plus complexe puisqu'il n'existe pas de Convention ou d'accord interétatique équivalent. La seule piste de réflexion est l'accord de Karlsruhe⁶ qui ne concerne pas la coopération transfrontalière entre les cantons de Genève, de Vaud et du Valais avec les collectivités territoriales françaises. Ce texte est innovant dans le sens où il prévoit explicitement la création d'organismes de coopérations qui doivent avoir un siège sur le territoire d'une des parties. La personnalité juridique correspond alors au droit du pays d'accueil, y compris pour des procédures d'appels d'offres. En aucun cas les collectivités territoriales ne peuvent déléguer à ces organismes les pouvoirs qu'elles exercent en tant qu'agent de l'Etat, ni les domaines concernant la sécurité nationale. Trois types d'organismes sont prévus par cet accord : des organismes sans personnalité juridique, ce qui est la règle actuellement dans l'espace lémanique et du Mont-Blanc ; des organismes dotés d'une personnalité juridique désormais possible ; enfin, la notion de Groupement local de coopération transfrontalière qui constitue sans doute la plus grande avancée. Il "*est soumis au droit interne applicable aux établissements publics de coopérations intercommunales de la Partie où il a son siège. (...) Il est doté de la capacité juridique et de l'autonomie budgétaire*". Les règles à appliquer dans les statuts sont codifiées et le financement est prévu sous

⁶ Accord entre le Conseil fédéral suisse agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et de Jura, le Gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne, le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux signé le 23 janvier 1996

⁷ Article 11 de l'Accord de Karlsruhe

la forme d'une contribution obligatoire de ses membres. Enfin l'accord de Karlsruhe est applicable aux accords de coopérations transfrontalières antérieurs.

Cet accord est le seul à être aussi précis dans les possibilités juridiques de coopération. C'est la raison pour laquelle les représentants de l'Etat notamment en Haute-Savoie et à la Préfecture de Rhône-Alpes s'interrogent sur l'opportunité d'étendre cet accord aux autres régions et cantons de la frontière franco-suisse.

L'incapacité de passer des problèmes ponctuels à une démarche systémique

De nombreux accords internationaux se sont mis en place entre les Etats pour faciliter les relations au niveau des espaces frontaliers. Parallèlement, nous le verrons progressivement, de multiples initiatives locales émergent avec un objectif commun : rendre la vie quotidienne des populations des espaces frontaliers plus facile voire plus agréable. L'Etat aurait en absolu *le devoir de rendre à la fois lisible les initiatives locales et de favoriser les contacts internationaux*. Du côté helvétique, la structure fait que les cantons peuvent réellement gérer les initiatives d'une manière homogène. Par contre, en Italie et en France la situation est autrement plus complexe. L'exemple est connu mais il mérite d'être rappelé, pour valoriser les rivières du genevois, le représentant du canton de Genève s'est retrouvé face à une dizaine de représentants des différents services de l'Etat français, des préfets aux représentants des syndicats intercommunaux sans oublier le représentant de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse.

L'Etat français a conscience d'un double problème, celui de la multiplication des intervenants et celui du manque de coordination. *Les expériences transfrontalières des uns sont rarement utilisés par d'autres*, faute de moyens de transmissions de l'information et de l'absence de réelle coordination nationale.

Pour faire face à cette réalité, l'Etat français, plus exactement le Conseil des ministres, a créé un *Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire* (CIADT) coordonné par la DATAR. En avril 1997, cette dernière a été chargée par le CIADT de mettre en place une Mission opérationnelle

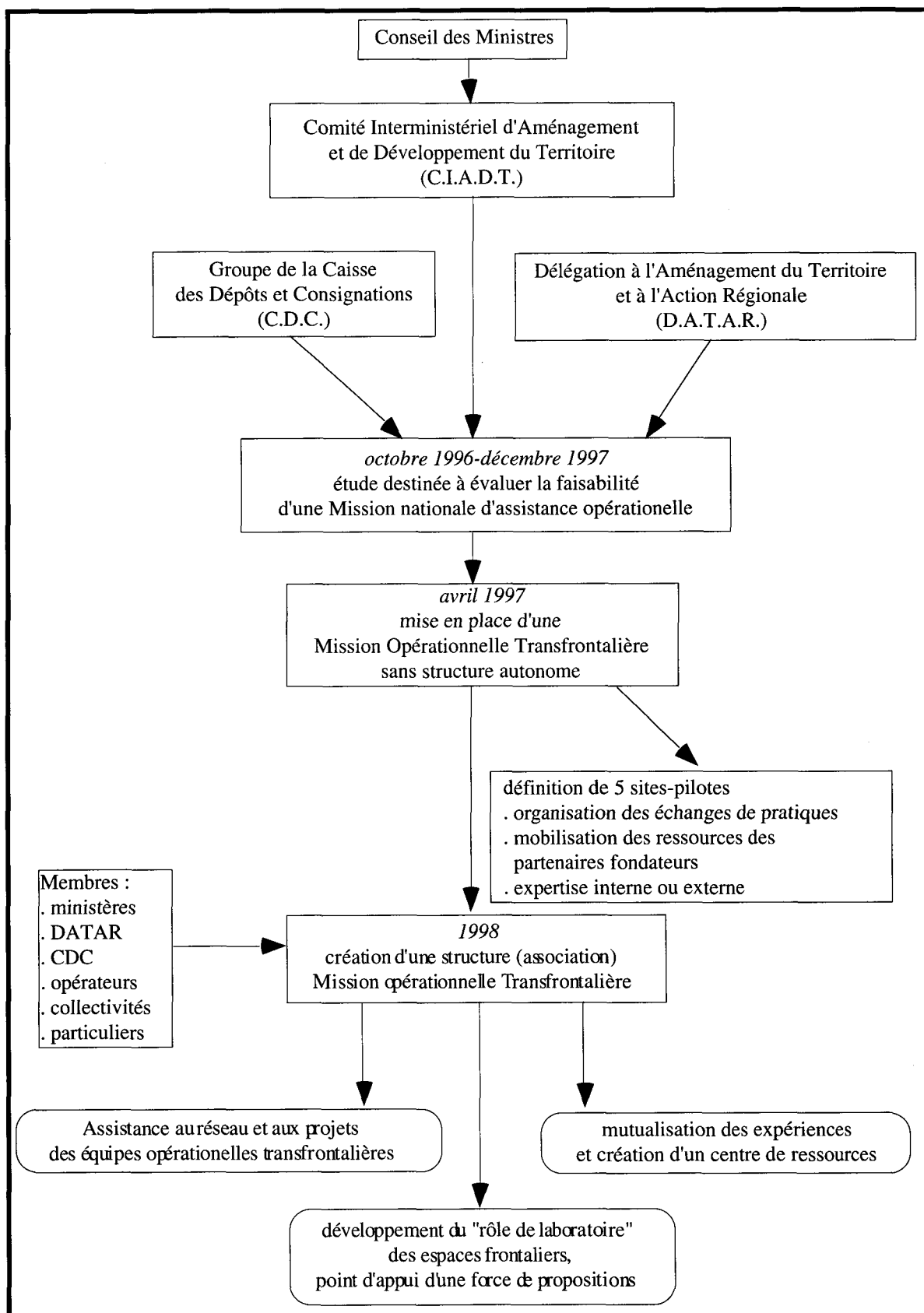
transfrontalière (MOT) pour apporter une assistance aux porteurs de projets transfrontaliers avec la collaboration de la Caisse des Dépôts et Consignations pour la phase de mise en place. La Mission opérationnelle transfrontalière doit trouver ensuite un statut lui permettant d'évoluer par elle-même. Trois objectifs ont été déterminés : aider à faire émerger des projets réellement transfrontaliers, assurer la continuité territoriale des projets nationaux en négociant les articulations utiles avec les pays voisins, mettre en oeuvre un partenariat original associant l'ensemble des services de l'Etat. Les objectifs sont ambitieux puisqu'ils visent à compenser les carences de coordination de l'Etat. Sur le terrain, la Mission a pour fonction d'assister les projets transfrontaliers mais aussi de mettre en réseaux les expériences existantes et de faciliter la définition d'une stratégie nationale de développement des espaces frontaliers.

Nous sommes là devant un projet déterminant, la Mission Opérationnelle Transfrontalière doit être à la fois un *centre de ressources et un outil de mise en cohérence des multiples projets existants ou en émergence*.

Quelques remarques s'imposent. D'une part, l'Etat français semble avoir une prise de conscience bien tardive du manque de cohérence des politiques locales et régionales transfrontalières, d'autant que les incitations de l'Union européenne en matière transfrontalière ont commencé à la fin des années quatre-vingt. Cela prouve que la multiplication des services de l'Etat a parfois rendu peu identifiables les acteurs des projets transfrontaliers, surtout pour les partenaires étrangers. D'autre part il est surprenant que les services de la DATAR ne soient pas considérés comme suffisamment compétents pour être chargés d'une telle mission de coordination nationale.

Enfin, nous pouvons considérer la création de la Mission opérationnelle transfrontalière comme une *prise en main par l'Etat de projets qui semblent soit lui échapper soit remettre en cause sa légitimité car la frontière demeure bien la limite fondamentale de l'Etat-nation*. De toute manière, seul l'Etat a le pouvoir de rendre opérationnel des projets à caractère transfrontalier du fait même qu'il souhaite réorganiser les territoires aux limites nationales.

Figure 29 : Mise en place et rôle de la Mission Opérationnelle Transfrontalière en France



L'année 1998 est cruciale dans l'évolution de la Mission Opérationnelle Transfrontalière car elle doit se doter d'une structure officielle. Jusqu'à maintenant l'activité résultait d'un partenariat entre la DATAR et la Caisse des Dépôts et Consignations. Deux solutions sont possibles, soit créer un groupement d'intérêt public (GIP) qui permet de lier des organisations étrangères différentes en application de l'article 133 de la loi du 6 février 1992, soit recourir au statut d'association loi 1901. La première solution a été pour l'instant exclue car la loi est restrictive dans le sens où un groupement d'intérêt public a obligatoirement comme mission la politique transfrontalière de l'Union européenne ou la politique résultant d'un accord bi ou multilatéral. De son côté l'association permet l'adhésion de tous les membres pressentis y compris d'autres associations, des collectivités, des particuliers, voire des collectivités locales étrangères ; il n'y a pas de réelles limitations juridiques. De plus, une association doit avoir un but non lucratif, c'est à dire qu'il n'y a pas distribution des bénéfices aux membres adhérents, ce qui n'empêche pas l'association de réaliser des prestations de services onéreuses pour des clients tiers. Enfin, la mise en place d'une association est facile et rapide.

Nous arrivons à un stade intéressant des actions de l'Etat. Pour rendre sa politique plus cohérente dans l'évolution des espaces frontaliers, l'Etat se dote d'un centre de coordination et de ressources transdisciplinaires aux services des porteurs de projets sur un statut qui n'a rien à voir avec un service public. C'est celui d'une association. C'est sans doute un bon révélateur de la lourdeur des administrations publiques. Il est préférable d'en sortir pour créer une structure mobile, dynamique et adaptable aux besoins des différents partenaires potentiels. Pour autant les ressources de la Mission opérationnelle transfrontalière sont modestes avec 10 millions de francs prévus entre 1996 et 1999 face aux ambitions affichées.

Nous constatons qu'une réflexion globale est engagée mais nous en sommes au *stade des observations*, aucune démarche systémique n'existe pour l'instant puisque les savoir-faire sont encore éclatés et pas encore échangés.

2. LES REPRÉSENTANTS LOCAUX ET RÉGIONAUX A LA RECHERCHE DE SOLUTIONS INNOVANTES

Un besoin de débats décentralisés

A l'échelle des cantons suisses, nous observons une volonté de coopération interrégionale originale à la fois décentralisée et solidaire. Décentralisée dans le sens où les cantons se réunissent à l'intérieur d'organismes de concertations pour ébaucher des démarches politiques homogènes vis-à-vis des Etats limitrophes, en-dehors de la structure centralisatrice fédérale. Solidaire car l'objectif est à la fois l'entraide entre les cantons et une coopération avec des partenaires étrangers. Ainsi, en 1982 s'est créé le Groupe de concertation frontalier limitrophe de la France réunissant les cantons de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, de Berne, de Soleure, de Jura, de Neuchâtel, de Vaud, de Genève et du Valais. L'objectif est de rendre plus cohérentes les relations avec les collectivités territoriales françaises et d'être en même temps un outil de réflexion sur l'ouverture de la Suisse vis-à-vis de l'Union européenne.

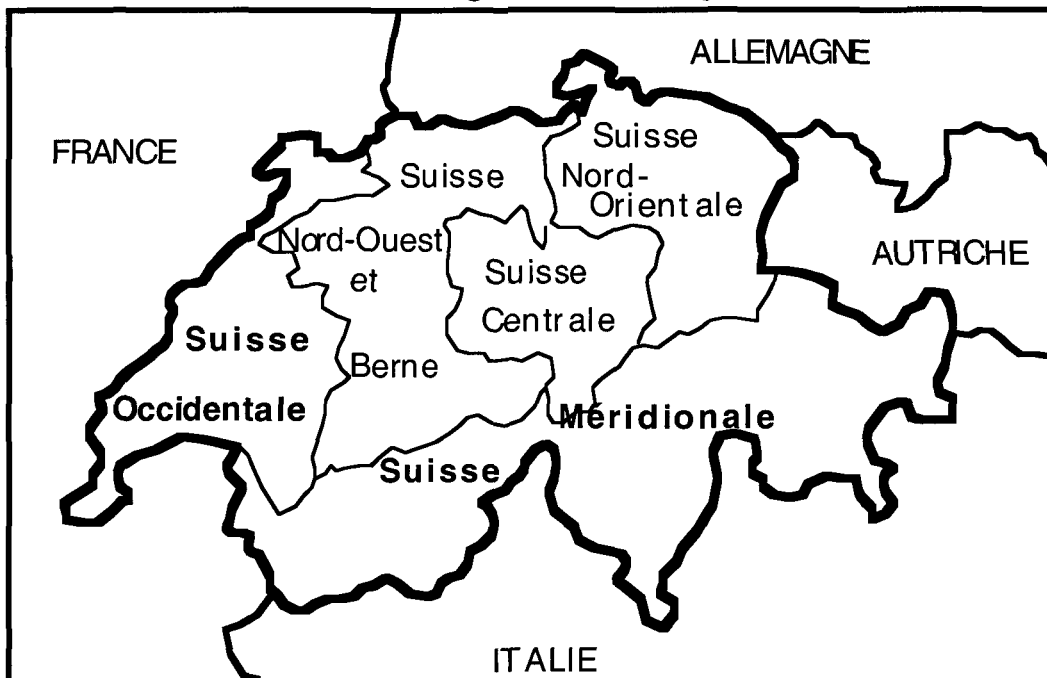
Parallèlement, une coordination à l'échelle régionale s'est mise en place suite à la votation populaire du 6 décembre 1992. Les cantons de Genève et de Vaud se retrouvent intégrés à la *Conférence des gouvernements de la Suisse occidentale* (CGSO) créée en 1993. Quant au Canton du Valais, il est à la fois membre de la CGSO et de la *Conférence des gouvernements des cantons de montagne*. Cette dernière a essentiellement travaillé à la mise en place de la Convention Alpine⁸ sur la protection de l'environnement en montagne. L'ensemble de ces Conférences a des représentants dans la *Conférence des gouvernements cantonaux* créée à l'automne 1993 pour échanger leurs expériences dans différents domaines y compris la coopération transfrontalière. En pratique, les Conférences notamment la CGSO visent d'abord à renforcer la collaboration entre les cantons réunis pour

⁸ La Convention Alpine est une réflexion des Etats alpins sur les règles communes à suivre en matière d'environnement et d'aménagement du territoire. La Convention alpine est entrée en vigueur le 5 mars 1995 et doit être ratifiée par les différents Etats membres.

L'Espace Mont-Blanc, voir en infra, est sans aucun doute la première initiative transfrontalière en cohérence avec les principes environnementaux du développement durable de la Convention Alpine.

trouver des solutions communes et se donner les moyens de faire pression sur les choix politiques du Conseil fédéral.

Figure 30 : Les conférences régionales des gouvernements cantonaux



Source : Etude prospective des régions de l'arc alpin et péri-alpin, Commission européenne, 1995

Par exemple, en 1996, la direction de *Swissair* a décidé de concentrer son réseau long courrier sur Zurich, au détriment de l'aéroport de Genève-Cointrin où cette compagnie aérienne a pourtant le monopole. La CGSO a demandé officiellement en avril 1996 au Conseil fédéral d'autoriser les compagnies étrangères à desservir librement l'aéroport. Depuis, le Conseil fédéral a supprimé le monopole de Swissair. Cet exemple est significatif dans le sens où le Canton de Genève n'aurait peut-être jamais abouti à ce résultat. La force représentative de la CGSO a joué le rôle d'un lobby puissant que le Conseil fédéral n'a pas pu ignorer.

Cette nouvelle organisation régionale de la Suisse à travers des conférences de travail et de concertation doit être inscrite dans la perspective européenne. La Suisse a affirmé par une votation populaire son identité indépendante au coeur de l'Europe. Néanmoins, la majorité des responsables politiques a conscience que la Suisse ne peut pas pratiquer une "politique de l'autruche". *Les cantons et la fédération doivent vivre avec l'Europe* même s'ils ne font ni partie de l'Union européenne ni de l'Espace Economique Européen. Les conférences sont un

moyen d'affirmer, vis-à-vis de l'Europe, une volonté de concertation de plus en plus cohérente entre les collectivités territoriales afin de favoriser le principe de la coopération. Les Conférences semblent être des gages suisses de bonne conduite pour les partenaires européens, prouvant un savoir-faire en coopération interrégionale et donc potentiellement en coopération transfrontalière.

Au niveau de la France, la prise en main des politiques territoriales par les collectivités territoriales ne peut être dissociée de l'évolution réglementaire les concernant. Nous observons deux périodes dans le comportement des collectivités territoriales. La première fait suite aux lois sur la décentralisation de 1982. Conseils régionaux, généraux, et communaux se sont trouvés devant de nouvelles responsabilités. Les nouvelles compétences étant nombreuses, nous observons une implication modeste des collectivités territoriales dans des démarches de coopérations, ce qui n'exclut pas la mise en place de SIVOM et SIVU⁹ ou encore de jumelages entre collectivités de régions différentes ou de pays différents. Il faut attendre la décennie quatre-vingt-dix pour que le thème de la *coopération entre collectivités et autorités territoriales soit considéré comme un élément clé du développement local*. C'est sans doute à l'échelle locale où les initiatives ont été les plus nombreuses avec le développement du concept renouvelé de "pays" comme communauté humaine ayant une destinée territoriale commune. La coopération est donc perçue comme une ouverture tous azimuts à des échelles très variables. La perspective pyramidale ne disparaît pas avec les communes, les départements et la Région. C'est à l'échelle communale que les initiatives nouvelles sont les plus nombreuses. Par exemple, la Maison de l'Economie à Annemasse, est une initiative intercommunale afin de valoriser le Genevois haut-savoyard dans une double perspective, créer des emplois et renforcer l'agglomération d'Annemasse au sens large face au canton de Genève.

L'exemple du Syndicat Intercommunal Espace Nature Mont-Blanc qui regroupe 13 communes françaises est également intéressant. Dans la perspective d'un Espace

⁹ Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples et Syndicat Intercommunal à Vocation Unique

Mont-Blanc géré dans un cadre transfrontalier original, et en partie encore à imaginer, les élus locaux se sont réunis afin de se concerter à la fois sur les enjeux de la coopération transfrontalière mais aussi sur les règles à suivre notamment sur le concept de gestion intégrée du massif du Mont-Blanc couvrant à la fois des objectifs de développement socio-économique et de protection du patrimoine naturel. Enfin, le Syndicat a l'ambition de jouer un rôle de partenaire avec l'Etat français vis-à-vis des collectivités territoriales étrangères.

Nous assistons donc à un foisonnement d'initiatives variées qui soulignent à la fois les besoins des collectivités locales mais aussi l'originalité des initiatives locales par rapport aux frontières. La dimension transfrontalière est très souvent présente dans les débats locaux mais l'Etat central doit être partie prenante si les collectivités locales souhaitent aboutir à des projets concrets.

Côté italien, le problème de la décentralisation des débats est plus simple. L'Etat italien est et restera le maître des relations internationales. Les accords bilatéraux permettent une certaine souplesse pour coopérer avec les collectivités territoriales limitrophes, mais les limites sont fixées y compris celles de la zone frontière de 25 kilomètres. Parallèlement le Val d'Aoste et son statut spécial peut gérer au plus près des demandes les débats politiques locaux. La notion de coopération des collectivités territoriales doit être interprétée différemment. S'il y a coopération avec la région Piémont, par exemple, cela dépasse l'espace étudié. La coopération qui concerne notre étude sur le versant valdotain est internationale.

Globalement, la période récente montre que même si les Etats conservent de nombreuses prérogatives, *les débats sont eux, réellement décentralisés ce qui ne veut pas dire qu'ils seront nécessairement suivis d'effets en matière de coopération transfrontalière.*

L'évolution européenne au service des volontés locales

L'Union européenne¹⁰ a mis en place les programmes d'Initiatives Communautaires dont les programmes Interreg concernant les projets et réalisations à caractère transfrontalier. Sur le plan réglementaire, l'initiative Interreg a été mise en place en 1988¹¹ et modifiée en 1993¹². Le principe est innovant dans le sens où la Commission européenne peut désormais financer, sur les fonds structurels, des actions favorisant les liens européens et proposées par les Etats de l'Union européenne. Cette démarche s'inscrit dans le cadre de la politique régionale européenne mise en place en 1988, qui est depuis cette date le deuxième poste budgétaire européen après celui de l'agriculture.

Le programme Interreg se réalise en deux phases. Une première de 1991 à 1993, que nous pouvons qualifier d'expérimentale dans le sens où la démarche est innovante et son organisation nécessitant un partenariat entre régions d'un même pays et entre les régions de deux Etats limitrophes. La seconde phase, dite Interreg II, a commencé en 1994 pour se finir en 1999. En pratique, certaines réalisations se sont prolongées au-delà de la première phase et nous pouvons imaginer la même chose pour Interreg II.

Le programme Interreg I ne concernait au départ que des projets à caractère frontalier à l'intérieur de l'Union européenne, concrètement cela ne concernait que la zone France-Italie puisque la Suisse ne pouvait être intégrée dans ces projets. La réalité a été nettement plus subtile. Interreg II a pris en compte, dès sa mise en place, l'existence de la frontière suisse en l'intégrant dans les espaces élus par le programme. Nous verrons l'*approche helvétique* confirmant la volonté du Conseil fédéral à s'intégrer d'une manière ou d'une autre dans la dynamique de l'Union européenne.

¹⁰ Voir *supra*, partie 1, chapitre 4, p. 110

¹¹ Règlement CEE n° 4253/88, article 11

¹² Règlement CEE n° 2082/93

Interreg I ou comment la France et l'Italie apprennent à travailler ensemble

La zone frontière concernée couvre les Alpes occidentales en France et en Italie, du Massif du Mont-Blanc au nord à la Méditerranée au Sud. Concrètement, cela concerne un nombre important d'administrations en France comme en Italie. En France, nous avons une coordination technique de la DATAR¹³, les Préfectures de régions de Rhône-Alpes et de Provence-Alpes-Côte d'Azur, les Conseils Régionaux et les Conseils Généraux des cinq départements dont la Haute-Savoie et la Savoie qui nous concernent directement et inclus dans le secteur nord du programme Interreg I France-Italie¹⁴. Du côté italien, nous avons la Présidence du Conseil des Ministres avec l'aide du Département pour la coordination des Politiques Communautaires, la Région Vallée d'Aoste, la Région Piémont et la Région Ligurie. Pour aider à la réalisation de projets au sein du programme Interreg, *des instances transfrontalières ont été créées* :

1. trois groupes techniques territoriaux couvrant les parties nord, centre et sud, pour améliorer la coordination entre les administrations,
2. un Comité technique permanent composé de 9 fonctionnaires (4 français, 4 italiens et 1 européen) pour assurer la cohérence de la programmation et proposer des améliorations techniques dans la mise en place des programmes d'initiatives communautaires (PIC),
3. une Commission mixte composée par des élus et des hauts fonctionnaires avec pour mission de sélectionner les projets, d'évaluer l'organisation budgétaire et la réalisation des projets.

La Commission européenne avait préalablement fixé quatre axes thématiques pour cerner les projets. La Commission mixte a affiné la démarche en déterminant dix mesures qui s'intègrent dans les axes européens et correspondent aux besoins régionaux. Le tableau ci-dessous (figure 31, p. 159) permet de souligner l'importance de la dimension transfrontalière, sans aucun doute la plus innovante dans le cadre des programmes européens puisque nous dépassons la dimension nationale dans le financement européen de projets locaux.

¹³ Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale

¹⁴ Les autres secteurs sont : centre, sud, ensemble de la frontière

Figure 31 : Axes et mesures d'Interreg I France-Italie**Axe 1 : Développer la connaissance réciproque**

- 1.1. Faciliter une meilleure connaissance réciproque
- 1.2. Renforcer les coopérations dans le domaine des études d'aménagement
- 1.3. Favoriser les échanges en matière de formation
- 1.4. Renforcer les réseaux de communication utilisant les nouvelles technologies

Axe 2 : Valoriser les activités économiques et le patrimoine

- 2.1. Mettre en valeur le patrimoine naturel, prévenir les pollutions et les risques majeurs naturels
- 2.2. Mettre en valeur les activités agricoles et agro-touristiques
- 2.3. Mettre en oeuvre des programmes locaux

Axe 3 : Accompagner les acteurs socio-économiques pour la coopération

- 3.1. Faciliter les processus de transfert de technologie et la fourniture de services aux entreprises
- 3.2. Amplifier les coopérations entre organismes de recherche

Axe 4 : Limiter les effets négatifs à l'ouverture des frontières

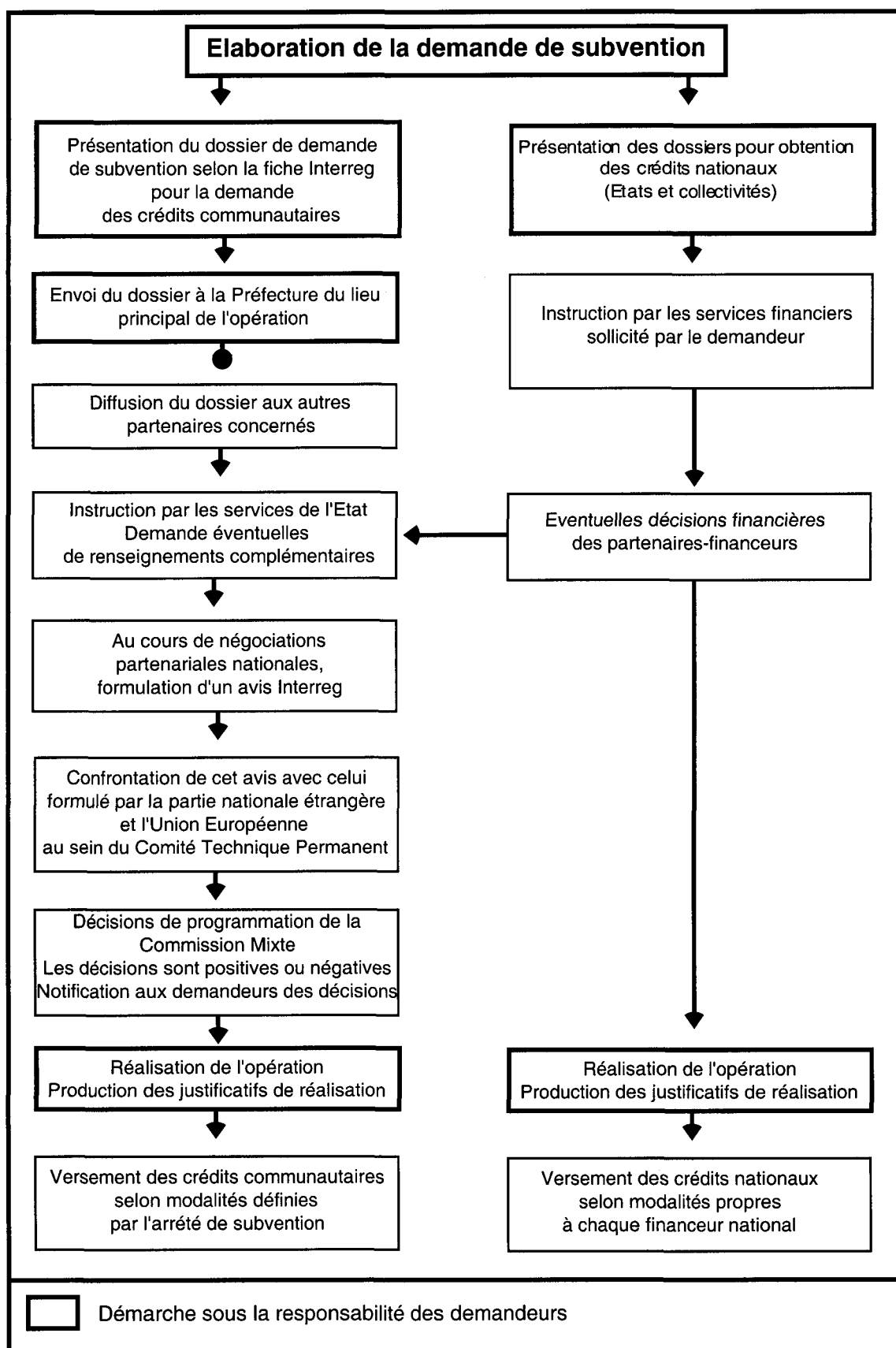
- 4.1. Limiter les effets négatifs à l'ouverture des frontières

Pour les porteurs de projets (collectivités territoriales, groupements privés, associations, etc...) le déroulement du processus de financement est assez complexe. Suite aux appels publics à projets, 239 projets ont été présentés à la Commission mixte qui les a évalués le 16 décembre 1992 à la Thuile dans la vallée d'Aoste, à Lyon le 13 juillet 1993 et à Rome le 9 novembre 1993. Sur les 239 dossiers, 146 ont été considérés comme réalistes, allant dans le sens du programme et considérés comme solides sur le plan financier. Cinq projets ont été abandonnés depuis. Les porteurs de projets acceptés ont tous reçu des critères stricts pour l'obtention des subventions. Elles ont été distribuées en fonction de l'évolution des réalisations. Ce qui explique le graphique suivant (figure 33, p. 161) sur l'évolution des dépenses de 1991 à 1996, les deux premières années de dépenses étant liées directement à la mise en place de la structure de coordination et de gestion du programme Interreg. L'année 1996 est moins importante avec le financement des derniers projets. Nous constatons un retard visible dans l'engagement des dépenses côté italien essentiellement dû à une mise en route plus tardive sur le terrain. Les 22 millions d'ECU¹⁵ d'aides européennes viennent des fonds structurels dont 95 % du FEDER (Fonds Européens de Développement Régional), 4,5 % du FEOGA-orientation (Fond européen d'orientation et de garantie agricole) pour les projets Interreg à caractère agricole et rural notamment pour ceux s'orientant vers le développement durable. Enfin, les 0,5 % restant sont financés

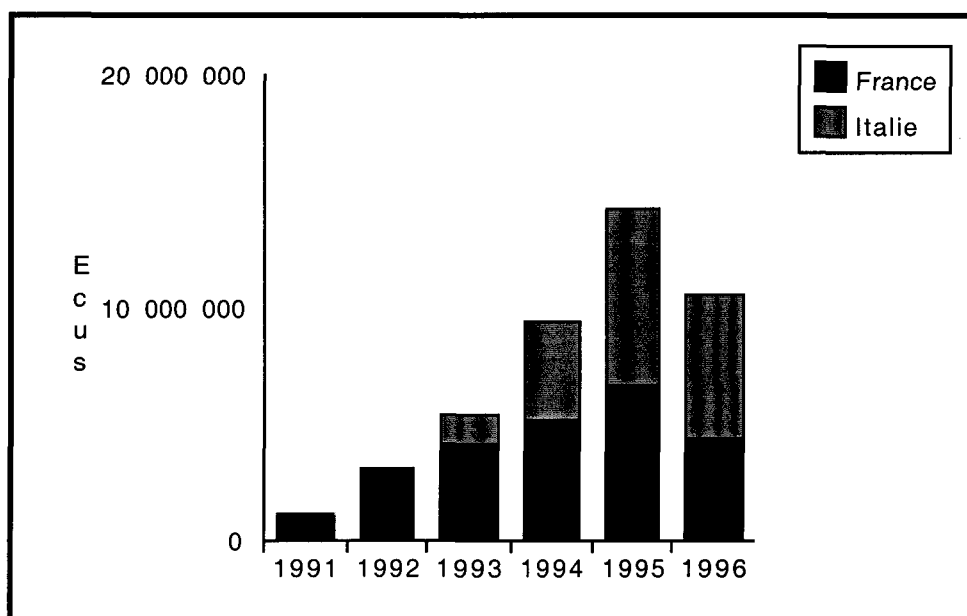
¹⁵ ECU : Europeen Currency Unit, référence monétaire du Système monétaire européen (SME) mis en place en 1978, et remplacé par l'Euro dans le cadre du traité de Maastricht.

par le Fond Social Européen.

**Figure 32 : Processus décisionnel
d'une demande de subvention dans le cadre d'Interreg**



**Figure 33 : Interreg I France-Italie,
avancement des dépenses par année**



Source : Commission Européenne, Programme Interreg, France-Italie 1991-1993

Le tableau ci-dessous (figure 34, p. 162) est à mettre en relation avec celui des axes et mesures. Il nous permet de constater que l'axe n°4 pour limiter les effets négatifs à l'ouverture des frontières a absorbé près de la moitié des aides communautaires, par contre la Commission mixte n'a pas jugé utile de financer d'une manière importante l'accompagnement des acteurs socio-économiques pour la coopération. Cela souligne aussi que les porteurs de projets étaient peu intéressés par cet axe et peu nombreux.

Globalement le tableau nous permet de comprendre le principe de la subsidiarité dans le sens où chaque projet a été subventionné avec la condition que l'initiative soit locale ou régionale avec des fonds propres. Ces fonds (co-financement sur le tableau) peuvent provenir intégralement des porteurs de projets ou provenir de subventions des collectivités territoriales, voire des Etats. Le principe d'un financement européen à hauteur de 50 % au maximum a été presque respecté puisque les fonds européens représentent 22 millions d'ECU et le co-financement 21 millions.

**Figure 34 : Interreg I France-Italie, (valeurs en ECU)
dépenses prévues en 1993 et réalisées au 31 décembre 1996**

	Contributions prévues en 1993	Contributions réelles en 1996	Co-financement	Total dépenses au 31/12/96
1.1.	2 309 100	2 333 248	2 465 113	4 798 361
1.2.	848 000	827 894	567 483	1 395 377
1.3.	1 359 600	1 227 591	1 201 929	2 429 520
1.4.	362 900	348 043	655 243	1 003 286
Total Axe 1	4 879 600	4 736 776	4 889 768	9 626 544
2.1.	1 166 500	1 135 350	1 770 426	2 905 776
2.2.	2 647 300	2 781 351	3 146 586	5 927 937
2.3.	2 084 800	1 339 685	824 135	2 163 820
Total Axe 2	5 898 600	5 256 386	5 741 147	10 997 533
3.1.	817 200	805 016	72 185	877 201
3.2.	1 448 500	1 446 573	1 434 003	2 880 576
Total Axe 3	2 265 700	2 251 589	1 506 188	3 757 777
4.1.	11 556 100	10 223 203	8 900 402	19 123 605
Total Axe 4	11 556 100	10 223 203	8 900 402	19 123 605
Ass. technique	800 000			491 687
	25 400 000	22 467 954	21 529 192	43 997 146

Source : Commission Européenne, Programme Interreg, France-Italie 1991-1993

Prenons un exemple de projet subventionné par le programme Interreg I France-Italie. Le projet 7N¹⁶ ATIAR (Agence Transfrontalière d'Information Agricole et Rurale) a été présenté conjointement par l'Institut Agricole Régional (IAR) côté italien, soutenu par la Région Autonome du Val d'Aoste et la Région du Piémont, et pour le côté français le Service d'Utilité Agricole à Compétence Interdépartementale (SUACI) de Chambéry, soutenu par les Chambres Départementales de l'Agriculture de la Savoie et de la Haute-Savoie. Le projet a été financé à 50 % par l'Union européenne sur le FEOGA-orientation et 50 % par les organismes qui présentent le projet 7N ATIAR. Les objectifs correspondent à trois volets dont un qui devait aboutir à la production d'un vademecum sur l'organisation de l'agriculture à destination de partenaires potentiels d'une coopération transfrontalière. Les deux autres volets sont plus généraux : compréhension de la Politique Agricole Commune et des politiques agricoles de part et d'autre de la frontière, informations sur les possibilités offertes par ces politiques agricoles. L'Agence Transfrontalière d'Information Agricole et Rurale a donc produit un document bilingue sur "*Les organisations du développement*

¹⁶ Le 7 correspond au n° d'ordre des projets acceptés dans la zone Nord, d'où le N

agricole et rural” en plus des lettres d’information. Le document est une analyse des agricultures d’un côté puis de l’autre de la frontière. L’ensemble des coordonnées des acteurs est fourni. La démarche est donc descriptive mais aucunement comparative, à tel point que nous pouvons nous interroger sur le caractère transfrontalier de la démarche. Ce document aurait pu voir le jour sans les aides communautaires sous forme de deux livrets, l’un français et l’autre italien. Néanmoins, une telle démarche a un double avantage. *Des partenaires ont engagé un processus de travail en commun*, rien ne peut se faire sans ce préalable. De plus, les acteurs Italiens ou Français peuvent avoir des informations précises sur les activités agricoles voisines. Finalement, ce qui compte le plus est la création de l’Agence Transfrontalière d’Information Agricole et Rurale, véritable plate-forme de rencontre qui permettra, nous l’espérons, de réaliser des projets transfrontaliers beaucoup plus ambitieux notamment en terme d’échanges sur les pratiques agricoles et agro-touristiques en montagne.

Nous pouvons faire un bilan d’Interreg I France-Italie. Les aspects perfectibles sont nombreux du fait même du caractère innovant de la démarche. Le processus Interreg était finalement court dans le temps, or, les discussions sur la répartition des budgets peu importants et le manque d’habitude des administrations à travailler en commun ont été un frein à la mise en place des projets. Les porteurs de projets ont parfois été gênés par la lenteur des versements des subventions européennes, le délai a été de six mois minimum, parfois beaucoup plus. Du côté des porteurs de projets, l’ingénierie de l’instruction des dossiers était globalement perfectible car ils n’étaient pas toujours correctement finalisés dans le sens où l’originalité transfrontalière était trop souvent absente.

Toutefois, l’expérience est intéressante car elle a prouvé *la nécessité d’une véritable concertation entre les administrations, le principe de la subsidiarité a joué un rôle de révélateur des faiblesses structurelles* en ne centralisant pas la démarche à l’échelle européenne. Les subventions européennes ne viennent qu’en complément d’un projet et d’une maîtrise locale. La diversité des projets a aussi montré l’intérêt que portent les acteurs socio-économiques à l’évolution de

l'Europe notamment dans les régions frontalières où *les frontières se voient dotées d'une nouvelle fonction, celle de lier des espaces et des populations* jusque là juxtaposés. *Les projets ont été les plus nombreux dans les secteurs où il y avait déjà des échanges transfrontaliers*, comme par exemple dans le massif du Mont-Blanc.

Les frontières avec la Suisse ne rentraient pas explicitement dans les objectifs d'Interreg I, néanmoins des secteurs comme la Haute-Savoie et le Val d'Aoste pouvaient proposer des projets à dimension transfrontalière avec les partenaires suisses. Les projets sélectionnés par la Commission mixte concernant la Suisse peuvent être qualifiés de demi-projets dans le sens où l'Union européenne a subventionné entre 20 et 50 % au maximum les projets en fonction des dépenses prévues par les partenaires membres de l'Union. La partie suisse des projets a été à leur charge complètement. Néanmoins, comme le souligne le Message du Conseil fédéral du 26 octobre 1994¹⁷, "les partenaires suisses profitent indirectement du soutien financier de la Commission, dans la mesure où la contribution communautaire réduit les dépenses totales à charge des maîtres d'oeuvre et allège ainsi la participation financière suisse"¹⁸. La qualité des projets, notamment dans le secteur du Léman, a été remarquable. L'existence de structures transfrontalières comme le Conseil du Léman¹⁹ a permis une ingénierie de l'instruction des dossiers plus suivie et finalement plus spécifiquement transfrontalière. Par exemple, la réhabilitation de la ligne ferroviaire du Tonkin entre Evian et Saint-Gingolph, ou le co-financement du Livre Blanc franco-suisse de l'aménagement du territoire à l'initiative du Comité Régional Franco-Genevois²⁰.

Interreg II favorise les démarches réellement transfrontalières.

La seconde phase Interreg II a été lancée en 1994 par l'Union européenne suite à l'expérimentation considérée comme positive d'Interreg I. Les Etats membres ont

¹⁷ Message 94.091 relatif à la promotion de la coopération transfrontalière des cantons et des régions dans le cadre de l'initiative communautaire Interreg II pour la période de 1995 à 1999.

¹⁸ Message 94.091, p. 8

¹⁹ Voir en infra, chapitre 2, partie 2, p. 178

²⁰ Voir en infra, chapitre 2, partie 2, p. 178

eu comme mission de proposer des programmes couvrant les zones frontalières en collaboration avec l'Etat membre voisin. L'expérience et les conclusions d'Interreg France-Italie ont permis d'affiner les objectifs transfrontaliers franco-italiens.

Avec la Suisse, le contexte a radicalement évolué. Interreg II, entre l'Italie et la Suisse concerne surtout les zones frontalières au-delà de la partie orientale de notre sujet. Un arrêté fédéral faisant suite au message du 26 octobre 1994 a décidé de prévoir un crédit-cadre de 24 millions de francs suisses pour co-financer la partie suisse des projets transfrontaliers dans le cadre de l'initiative communautaire Interreg II. *La Confédération suisse remplace les subventions communautaires* dans le processus des projets Interreg pour la partie suisse dans le même esprit de subsidiarité. Un projet franco-suisse a donc un financement original qualifié de plurifonds par l'Union européenne, les dépenses prévues côté français peuvent être subventionnées à hauteur de 50 % par les fonds structurels européens et les dépenses côté suisse peuvent être subventionnées à hauteur de 50 % par les fonds de la confédération helvétique. *La Suisse va donc très loin dans sa démarche européenne puisqu'elle s'est engagée activement dans un processus d'unification de l'Europe* en limitant les différenciations spatiales de part et d'autre des frontières. La Suisse ne serait-elle pas plus européenne que certains membres de l'UE ?

Interreg II France-Suisse réunit la Région Rhône-Alpes et les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie côté français, les cantons de Genève, de Vaud et du Valais côté Suisse. Les collectivités et autorités territoriales s'appuient sur les organismes transfrontaliers.

Pour des projets communs pouvant intéresser la confédération helvétique, la France et l'Italie, il a été prévu, dès le départ, la possibilité de co-financement tripartite en plus des aides communautaires. L'aspect technique de l'évaluation et du suivi de ces projets particuliers n'est pas réglementé par l'Union européenne, il est à la charge et sous la responsabilité des collectivités concernées pour trouver les meilleures solutions.

L'initiative communautaire Interreg II s'étend de 1994 au 31 décembre 1999 avec

un budget proche des trois milliards d'ECU pour l'ensemble de l'Union européenne, soit le triple d'Interreg I. Les concours européens pour les Alpes occidentales sont donc plus importants, 56,97 millions d'ECU pour France-Italie (Interreg I : 25,4 millions), et 5,3 millions d'ECU pour Interreg France-Suisse. Les mécanismes d'évaluation et de suivi d'Interreg II sont identiques à ceux d'Interreg I même s'ils ont été améliorés.

Figure 35 : Axes et mesures d'Interreg II France-Italie

Axe 1 : Développer les facteurs de connexion entre les territoires transfrontaliers

- 1.1. Améliorer l'organisation des transports dans la partie frontalière
- 1.2. Faciliter une meilleure connaissance réciproque préalable à la réalisation d'actions structurantes
- 1.3. Préparer et favoriser la connexion des réseaux des services au public
- 1.4. Soutenir par la formation le développement des facteurs de connexion entre les territoires

Axe 2 : Valoriser le patrimoine du territoire transfrontalier

- 2.1. Renforcer les coopérations dans le domaine de l'aménagement du territoire
- 2.2. Mettre en commun les savoir faire agricoles et agro-touristiques
- 2.3. Développer des stratégies communes de gestion, de préservation et valorisation du patrimoine naturel et culturel
- 2.4. Soutenir par la formation la valorisation du territoire

Axe 3 : Favoriser les synergies transfrontalières dans le domaine économique

- 3.1. Développer des synergies entre les filières économiques
- 3.2. Soutenir par la formation les synergies économiques

Axe 4 : Accompagner la création du marché unique

- 4.1. Compenser les effets négatifs liés à l'ouverture des frontières
- 4.2. Développer les potentialités liées à l'achèvement du marché unique
- 4.3. Soutenir par la formation la création du marché unique

Il n'est pas encore temps de dresser un bilan d'Interreg II mais certaines tendances peuvent être présentées. Les 4 axes et 13 mesures (figure 35) définis comme objectifs d'Interreg II France-Italie ont évolué par rapport à Interreg I. La dimension transfrontalière est plus présente avec une *volonté affichée de créer des synergies par des réseaux* dans les domaines les plus variés afin de renforcer les liens de part et d'autre de la frontière. Nous avons l'impression qu'Interreg I a été un outil de prise de conscience de l'existence des voisins européens. Interreg II a l'ambition d'aboutir à des réalisations beaucoup plus concrètes.

L'essentiel des contributions communautaires a financé par le FEDER et le FSE quand les objectifs et les projets sont potentiellement créateurs d'emplois. Les fonds du FEOGA ne peuvent soutenir que la mesure 2.2. sur la mise en commun

des savoir-faire agricole et agro-touristiques. L'ensemble des contributions communautaires sur le tableau ci-dessous (figure 36) n'atteint pas l'enveloppe globale de 56 millions d'ECU, une partie est réservée à l'assistance technique pour la réalisation des projets. L'organisation pour la sélection et le financement des projets n'a pas fondamentalement changé entre les deux phases d'Interreg.

Figure 36 : Financement prévu pour Interreg II France-Italie

Mesure	Contribution Communautaire			CPN*	CPN	Béné-	COUT
	FEDER	FEOGA	FSE	France	Italie	-ficiaire	
1.1.	5 677 000	0	0	3 311 500	3 311 300	6 623 000	18 922 800
1.2.	1 215 000	0	0	607 500	607 500	0	2 430 000
1.3.	3 650 000	0	0	1 825 000	1 825 000	1 825 000	9 125 000
1.4.	0	0	810 000	405 000	405 000	180 000	1 800 000
2.1.	1 622 000	0	0	811 000	811 000	0	3 244 000
2.2.	0	4 663 000	0	2 331 500	2 331 500	6 217 000	15 543 000
2.3.	8 110 000	0	0	4 055 000	4 055 000	6 951 000	23 171 000
2.4.	0	0	1 014 000	507 000	507 000	225 000	2 253 000
3.1.	4 461 000	0	0	1 274 500	1 274 500	5 736 000	12 746 000
3.2.	0	0	811 000	405 500	405 500	180 000	1 802 000
4.1. (F)	1 298 000	0	0	1 298 000	0	1 113 000	3 709 000
4.2. (F)	3 446 000	0	0	3 446 000	2 954 000	0	9 846 000
4.3. (F)	0	0	446 000	223 000	223 000	99 000	991 000
4.1. (I)	6 786 500	0	0	0	7 756 000	4 847 500	19 390 000
4.2. (I)	10 937 500	0	0	0	12 500 000	7 812 500	31 250 000
4.3. (I)	0	0	225 000	0	225 000	50 000	500 000
COUT	47 203 000	4 663 000	3 306 000	20 500 500	39 191 300	41 859 000	156 722 800

* Contre partie nationale

Nous pouvons craindre une certaine lenteur pour les choix et les versements des subventions car les porteurs de projets (bénéficiaires sur le tableau) doivent déposer leurs demandes à la fois à l'administration Interreg et aux administrations de l'Etat et collectivités territoriales. La Commission Mixte du 10 septembre 1997 a étudié 149 projets dont 70 ont été acceptés. Les motifs de refus sont nombreux, néanmoins certaines idées forces ressortent. Les motifs les moins fréquents concernent la forme du dossier : soit il n'a pas été présenté simultanément par les partenaires français et italiens, soit il ne correspond pas aux objectifs des budgets structurels européens ni à ceux des axes et mesures définis par la Commission mixte. Les motifs de fond sont les plus nombreux. Des entreprises mettent en place des partenariats qui ne sont que des stratégies maquillées de pénétration commerciale. La Commission mixte a le devoir d'éviter de tel détournement de

biens publics. Les défaillances dans la faisabilité technique ou financière, voire la non-faisabilité de projets ont souvent motivé les refus.

Dans les dossiers acceptés, nous avons des projets clairement transfrontaliers comme la mise en réseaux des systèmes d'alerte entre le Conseil Général de la Haute-Savoie et la Région autonome de la Vallée d'Aoste.

Figure 37 : Interreg II France-Italie, Mesure 1.3.

Exemple de financement de la mise en réseau des systèmes d'alertes

Projet	Coût total	Bénéf. F	Bénéf. I	Interreg F	Interreg I	France	Suisse
Mise en réseaux des systèmes d'alerte	2 744 969	452 090	275 000	479 489	550 000	438 390	550 000

Par contre, nous pouvons émettre quelques réserves sur la validation d'un projet concernant l'élaboration d'un guide technique sur les méthodes de construction des bâtiments d'élevage. Est-ce le rôle du programme Interreg de financer un tel projet ?

Figure 38 : Axes et mesures d'Interreg II France-Suisse

<p>Axe 1 Développement des actions de coopération pour un aménagement du territoire transfrontalier</p> <p>1.1. Renforcer les pôles urbains qui structurent la zone frontalière pour rééquilibrer les échanges franco-suisse</p> <p>1.2. Sensibiliser et former les acteurs publics à la coopération transfrontalière</p> <p>1.3. Renforcer les coopérations dans le domaine de l'aménagement du territoire</p> <p>1.4. Améliorer l'organisation des liaisons en zone frontalière et valoriser leurs impacts</p> <p>Axe 2 Soutien à la coopération et au développement des différents secteurs de l'économie</p> <p>2.1. Faciliter les processus de transfert de technologie, de savoir-faire et de coopération en matière de recherche appliquée</p> <p>2.2. Favoriser les coopérations inter-entreprises</p> <p>2.3. Assurer une meilleure gestion de l'offre en matière de structures d'accueil d'entreprises</p> <p>2.4. Lutter contre le chômage frontalier par une formation adaptée aux besoins du marché de l'emploi</p> <p>2.5. Développer les savoir- faire agricoles et agro-touristiques</p> <p>Axe 3 Protection de l'environnement et valorisation des ressources de la zone frontalière</p> <p>3.1. Développer des stratégies communes de gestion, de préservation et de valorisation du patrimoine naturel</p> <p>3.2. Valorisation du patrimoine transfrontalier au travers du développement touristique et culturel</p> <p>3.3. Formation des hommes à l'environnement et à la préservation du patrimoine</p> <p>4.0. Mesure d'assistance technique</p>

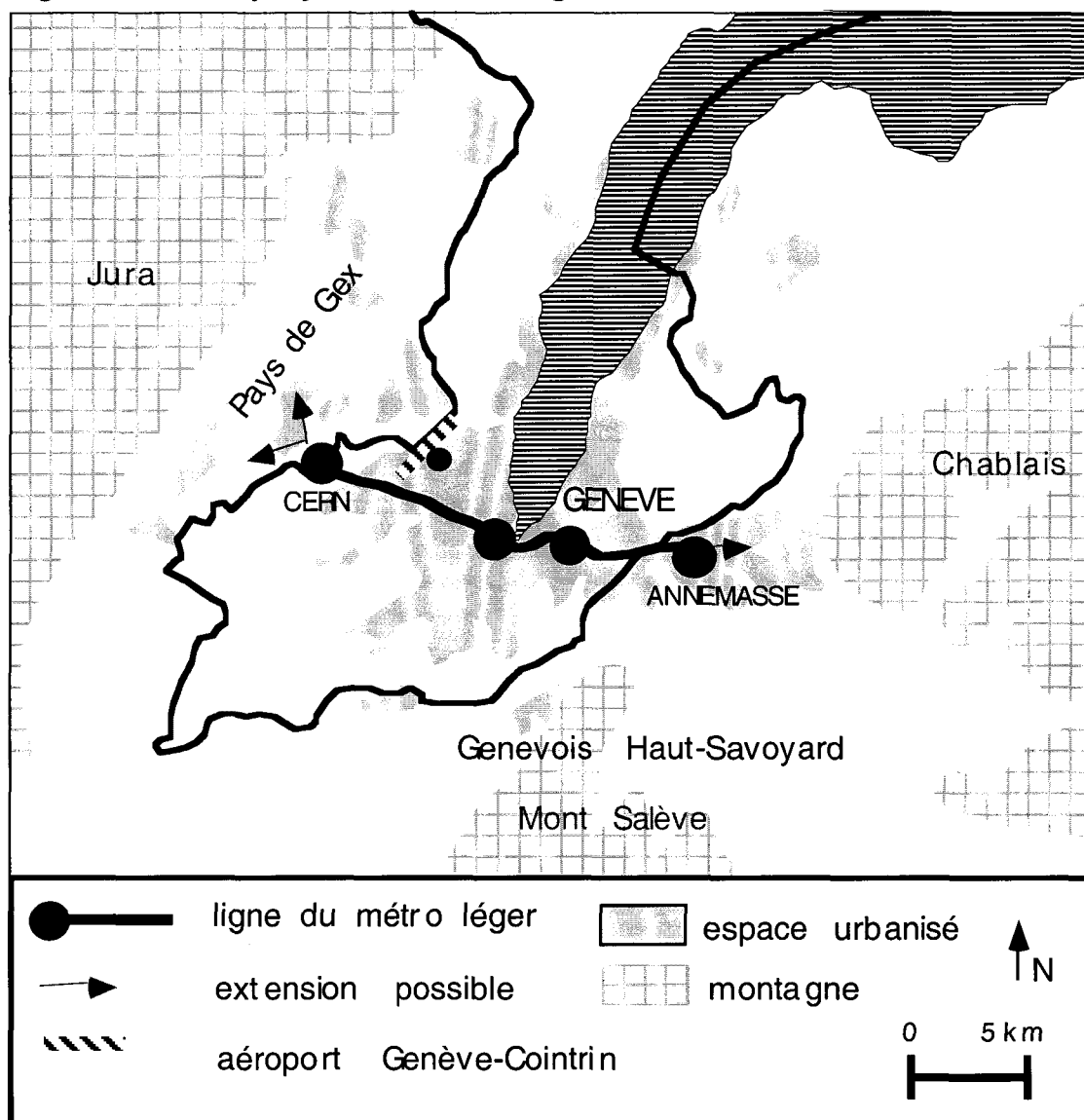
Le caractère transfrontalier d'une méthode de construction d'un bâtiment agricole paraît bien artificiel. Un tel projet aurait pu être financé exclusivement par les subventions nationales. La cohérence technique entre la Chambre d'Agriculture de Haute-Savoie et l'Assessorat à l'agriculture d'Aoste n'a pas de lien direct avec l'évolution du statut des frontières dans le cadre de l'Union européenne.

Interreg II France-Suisse n'est pas une démarche sans expérience. Nous avons en premier lieu des organismes transfrontaliers qui ont tissé de nombreux liens permettant d'aller au-delà d'une première phase sur la connaissance mutuelle. Les organismes transfrontaliers²¹ ont déjà acquis un patrimoine important sur la connaissance mutuelle et les effets positifs comme négatifs de la présence de la Frontière. Enfin Interreg I, même s'il ne concernait pas explicitement la Suisse, a permis de financer des projets liés à la frontière avec les cantons de Genève, de Vaud et du Valais. La mise en place des axes et mesures pour fixer les objectifs d'Interreg II est donc le reflet de cette réalité lémanique. Ils sont globalement moins généraux que les axes et mesures France-Italie et correspondent à des besoins concrets des espaces frontaliers. Par exemple, la mesure 2.4. "Lutter contre le chômage frontalier par une formation adaptée aux besoins du marché de l'emploi" prouve que la situation actuelle des frontaliers notamment dans le secteur du canton de Genève, le Genevois-Haut-Savoyard et le Pays de Gex, est pris sérieusement en compte dans l'orientation des subventions nationales et européennes. L'aménagement du territoire est au coeur d'Interreg II tant en terme d'espaces urbains dans leur ensemble qu'au niveau des réseaux de communications. Ainsi, un des projets les plus importants a été déposé en novembre 1995 et approuvé depuis. Il s'agit de *l'Etude de faisabilité technique et financière sur la construction d'une ligne de transport en site propre, dit métro léger*, entre le CERN²², Genève et Annemasse.

²¹ Voir chapitre suivant.

²² Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire mis en place à partir de 1954 par douze Etats membres du Conseil de l'Europe. Le site a un anneau souterrain de 27 km qui se situe à cheval sur la frontière donc sur le canton de Genève et le Pays de Gex. Le CERN représente plus de trois mille emplois.

Figure 39 : le projet de métro léger Franco-Genevois



Source : Métro léger franco-genevois, rapport de synthèse des études d'avant-projet, février 1997

Le dossier de demande de subventions était accompagné de documents prouvant que des études préliminaires sérieuses avaient déjà été réalisées. Nous trouvons dans le dossier un Rapport au Ministre français réalisé par Jean-Pierre Morelon, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées, un programme d'étude réalisé par la Direction Départementale de l'Équipement de la Haute-Savoie, un Rapport du *Comité Régional Franco-Genevois* (CRFG) sur les besoins régionaux et une lettre du Ministère français de l'équipement attestant de l'engagement de l'Etat. Le Conseil du Léman et le CRFG sont à la fois considérés comme partenaires et comme caution du fait des expériences préalablement acquises dans le domaine de la coopération transfrontalière et communautaire. Le coût total au moment de la

demande de subvention était de 1.490.000 ECU, suite à l'évolution du projet et l'acceptation dans la cadre d'Interreg II, le coût total validé est de 1.339.968 ECU²³. Le projet est financé à 69 % par la Suisse, à parité entre les fonds fédéraux et le budget du canton de Genève. Côté français, la subvention européenne ne représente qu'un peu plus d'un tiers du financement. Néanmoins la somme allouée sur les fonds du FEDER est importante, aucun autre projet n'a une subvention aussi élevée.

**Figure 40 : Interreg II France-Suisse, Mesure 1.4.
Exemple du financement du métro léger**

Projet	Coût total	Interreg UE	Interreg CH	France	Suisse
Étude de faisabilité pour le métro léger CERN-Genève-Annemasse	1 339 968	144 801	464 024	267 119	464 024

L'aide européenne pour ce projet représente 20 % du budget total prévu pour la mesure 1.4. Autant dire que la Commission mixte a pris très au sérieux ce projet qui correspond à un besoin urgent d'amélioration des transports genevois.

Figure 41 : Financement prévu pour Interreg II France-Suisse pour la partie française

Mesure	Contribution Communautaire			CPN* France			Autres		totaux
	FEDER	FEOGA	FSE	État	Région	Dpts**	***		
1.1.	499 000	0	0	21 860	125 810	351 400	295 200	1 293 270	
1.2.	0	0	152 060	9 120	54 750	88 190	30 410	334 530	
1.3.	288 200	0	0	310 070	45 620	124 020	192 010	959 920	
1.4.	725 870	0	0	387 570	202 740	347 270	415 850	2 079 300	
2.1.	261 560	0	0	155 030	86 820	173 630	169 290	846 330	
2.2.	261 560	0	0	77 520	10 410	173 630	130 780	653 900	
2.3.	277 470	0	0	0	91 010	186 460	208 100	763 040	
2.4.	0	0	576 700	155 020	218 630	248 060	133 190	1 331 600	
2.5.	0	587 120	0	46 510	142 120	398 490	293 560	1 467 800	
3.1.	424 340	0	0	285 380	56 960	182 620	237 330	1 186 630	
3.2.	877 920	0	0	257 220	185 630	470 950	447 920	2 239 640	
3.3.	0	0	325 430	31 010	193 180	148 830	76 500	774 950	
4.0.	99 550	9 680	16 470	?	?	?	?	125 700	
Totaux	3 715 470	596 800	1 070 660	1 736 310	1 413 680	2 893 550	2 630 140	14 056 610	

* Contre partie nationale

** Département

*** auto-financement ou autres subventions

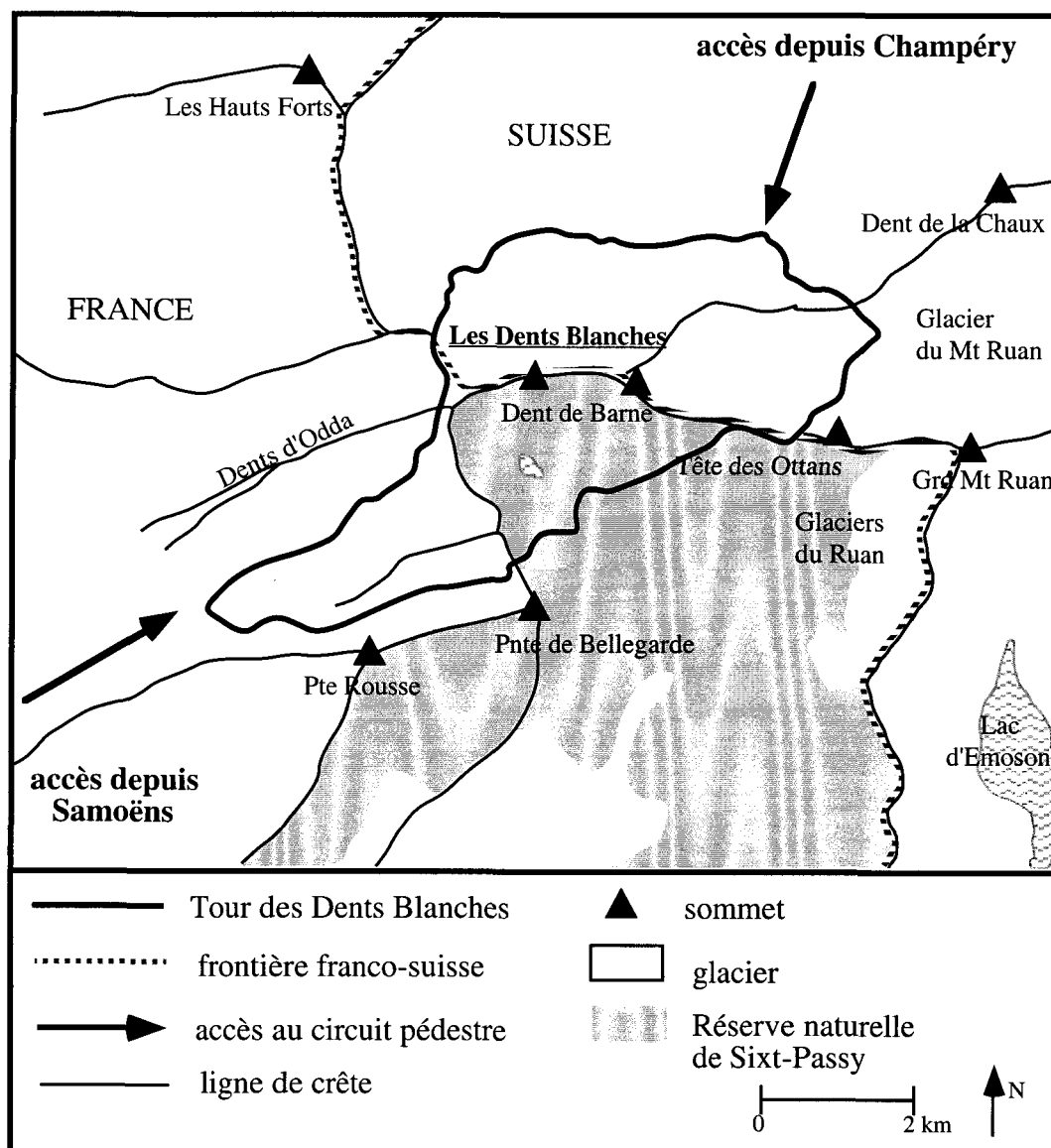
Source : Commission Européenne, Programme Interreg II, France-Suisse

Dans le cadre de la mesure 3.2. (voir figure 38, p. 168), nous trouvons un autre

²³ Les chiffres étaient en francs suisses, la valeur du change pris en référence est d'un Ecu pour 1,64 francs suisse au 3 avril 1998

exemple tout aussi concret, bien qu'apparemment plus modeste, en matière de réalisation transfrontalière. Cet exemple concerne une randonnée circulaire autour du Massif des Dents blanches situé au nord du Massif du Mont-Blanc. Les porteurs des projets sont la Commune de Champéry et l'Association internationale du Tour des Dents blanches.

Figure 42 : circuit pédestre du tour des Dents blanches



Un projet a été accepté pour un coût total de 91.463 ECU concernant le fléchage et le balisage du tour. Le second projet accepté pour un coût total de 111.583 ECU a pour but la promotion de ce circuit de randonnée pédestre, permettant à la fois la découverte d'un secteur où l'environnement est plutôt préservé et le maintien d'activités rurales trouvant un équilibre grâce au tourisme vert.

**Figure 43 : Interreg II France-Suisse, Mesure 3.2.
Exemple du Tour international des Dents blanches**

Projets	Coût total	Interreg UE	Interreg CH	France	Suisse
Fléchage et balisage du Tour international des Dents blanches	91 464	35 670	6 036	39 329	10 429
Promotion du Tour international des Dents blanches	111 583	43 475	7 317	47 987	12 804

Interreg II est donc un programme, que ce soit entre la France et la Suisse ou l'Italie avec la France, beaucoup plus ambitieux qu'Interreg I. Les objectifs visent à mettre *en valeur l'originalité des zones frontalières par la mise en place de projets valorisant le patrimoine commun territorial et culturel* (circuit pédestre, création d'un spectacle transfrontalier "Le Pierrot Lunaire" d'Arnold Schönberg), tout en subventionnant des projets facilitant les échanges transfrontaliers tant pour les personnes (étude de faisabilité et d'impact d'un bac translémanique) que pour les technologies (étude et réalisation d'un prototype de véhicule utilitaire électrique pour stations de montagne).

Nous sommes obligés de nous interroger sur *le rôle* des programmes Interreg dans *la dynamisation des liens transfrontaliers*. De nombreux projets permettent une *réelle connaissance mutuelle* et des réalisations relativement concrètes. Les fonds européens ont, pour une partie des projets, remplacé ou complété d'autres subventions pour *des projets qui auraient bien souvent vu de toute manière le jour* du fait de l'activité croissante des relations transfrontalières. Nous pouvons reprendre l'idée de François Mancebo sur la Cerdagne, "le seul point commun entre les divers acteurs étant de capter à leur profit les fonds européens"²⁴.

Le Programme Intégré Communautaire Interreg a un caractère temporaire. Interreg I a constitué une forme d'essai sur une période restreinte. Interreg II a systématisé la démarche transfrontalière. Néanmoins, après 1999, les acteurs économiques, sociaux, culturels et politiques n'auront plus de subventions directes complémentaires. Interreg I et II dynamisent-ils suffisamment les nouveaux liens transfrontaliers pour qu'ils se poursuivent spontanément au-delà du programme en lui-même ? L'évolution européenne en direction de l'Europe centrale permet

²⁴ F. Mancebo, 1998, p. 8

d'imaginer la fin de programme comme celui-là, les priorités iront vers le soutien actif des régions d'Europe centrale en retard sur le plan économique par rapport à la moyenne des membres de l'Union européenne. Les acteurs, jusque là subventionnés dans les espaces frontaliers de l'Europe occidentale devront s'auto-financer à moins que les collectivités territoriales et les Etats reprennent le flambeau. Interreg est bien subventionné par la Confédération helvétique pour les volets suisses des projets transfrontaliers.

Le point fort de l'esprit général des programmes d'initiatives communautaires est le *principe de la subsidiarité* car il implique Etats et collectivités ou autorités territoriales. Interreg II a motivé certains porteurs de projets proposant des actions qui n'auraient peut-être pas été financées autrement du fait du caractère réellement transfrontalier donc international.

Ce programme est une réussite quand il finance des réalisations permettant une connaissance mutuelle approfondie et la mise en place de liens entre des territoires juxtaposés. Mais *l'impact territorial des programmes Interreg est finalement limité.*

D'après une enquête en cours auprès de 233 élus des communes frontalières françaises, suisses et valdotaines, seuls 12,02 % disent que leurs communes participent à des projets co-financés dans le cadre d'Interreg.

La figure 44 (p. 175) nous permet de faire deux constats. D'une part, peu d'élus locaux de l'espace lémanique participent au programme Interreg II. La majorité des projets pour cet espace est piloté par des organismes transfrontaliers comme le Conseil du Léman et le Comité Régional Franco-Genevois²⁵. Notons néanmoins le secteur d'Annemasse où les élus ont présenté des projets soit directement à la préfecture, soit par l'intermédiaire des organismes transfrontaliers. D'autre part, la partie alpine qui concentre la majorité des projets avec une correspondance dominante avec le périmètre de l'Espace Mont-Blanc²⁶. Cela ne veut pas dire que l'ensemble des projets soit présenté directement par l'EMB, certains le sont et bénéficient néanmoins aux communes, mais la politique de l'EMB est aussi de

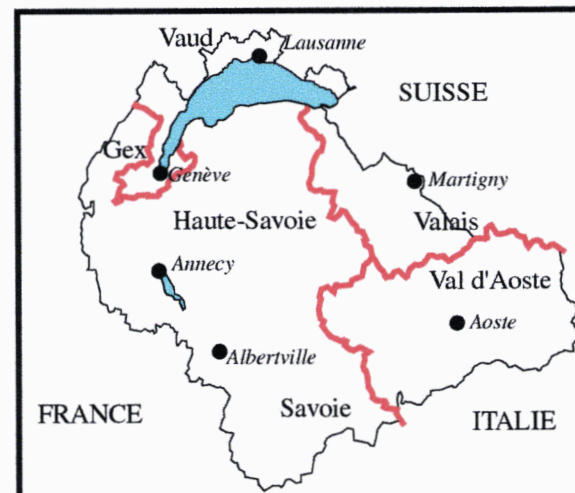
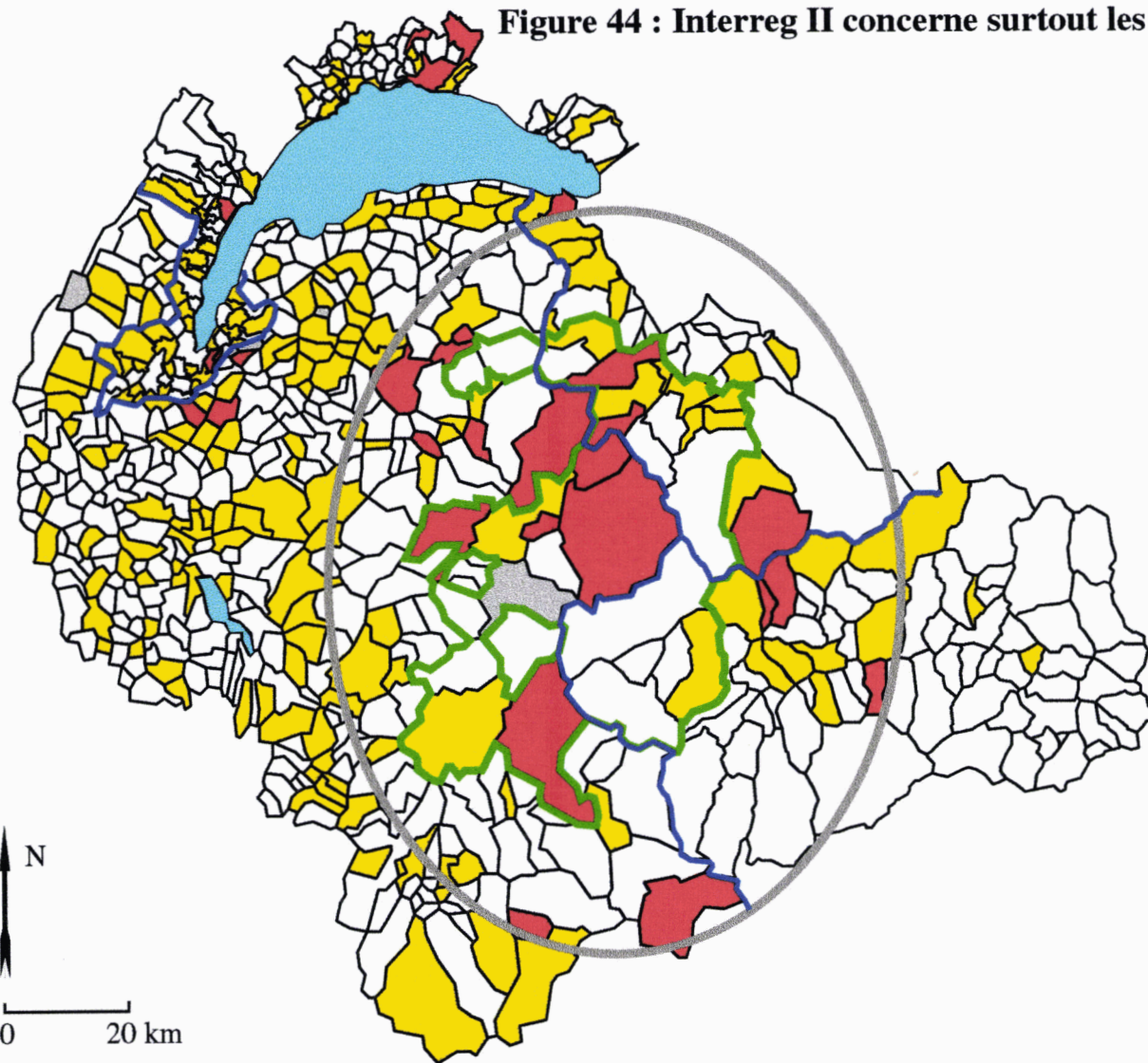
²⁵ Voir chapitre suivant, partie II, chapitre 2, p. 178

²⁶ Voir partie II, chapitre 3, p. 205

Figure 44 : Interreg II concerne surtout les communes frontalières

Profitez-vous d'un financement Interreg II dans le cadre de vos relations transfrontalières ?

- OUI (12,02 %)
- NON (85,84 %)
- sans réponse à la question (2,15 %)
- sans réponse au questionnaire
- frontière
- périmètre de l'EMB
- forte concentration des réalisations Interreg II



faire savoir aux élus locaux les possibilités et les procédures pour recevoir des subventions pour des projets aux caractéristiques transfrontalières.

Les projets qui aboutissent à des aménagements territoriaux se limitent aux zones proches des frontières *soulignant la faiblesse de la profondeur spatiale des changements frontaliers.*

Conclusion du chapitre 1 : le rôle des institutions nationales reste déterminant

Le discours général sur l'évolution européenne consiste à dire que l'évolution inéluctable est celle du fédéralisme où les Etats se fondraient dans un ensemble unique, où les frontières ne seraient plus que des éléments marginaux. La situation n'est pas aussi simple. Plusieurs constats s'imposent pour bien cerner les mutations des espaces frontaliers.

Premièrement, *aucune initiative transfrontalière ne peut se faire sans l'accord de l'Etat* ou de ses représentants. Il ne faut pas imaginer qu'une organisation transfrontalière pourrait voir le jour sans l'autorisation de la République française, de la Confédération helvétique et de la République italienne. Le domaine transfrontalier reste dans le *domaine international* même entre la France et l'Italie. L'exemple de la Mission opérationnelle transfrontalière est révélateur de la nécessaire intervention de l'Etat pour faire aboutir des projets transfrontaliers. Le terme d' "*effacement*" des frontières est une illusion dans le sens où les limites institutionnelles existent et ne sont pas fondamentalement remises en cause à moyen terme. *Les frontières peuvent être déplacées, contournées, évitées ou abaissées mais elles ne sauraient être abolies ou supprimées*²⁷.

Deuxièmement, la volonté des instances européennes pour favoriser les liens

²⁷ C. Raffestin, 1992, Espaces et sociétés

transfrontaliers est évidente, soit sous la forme de conventions incitant les Etats à signer des accords bi ou multilatéraux, soit sous la forme de subventions pour des réalisations et des études à caractère transfrontalier (Interreg I et II). Néanmoins, la réalité des intentions européennes dépend une fois de plus des Etats qui sont incités et non pas obligés à appliquer ces intentions. Le principe de la subsidiarité est positif car il nécessite des co-financements mais il est source de blocage dans le sens où il dépend de plusieurs niveaux de décisions. Notons que la Suisse a tendance à être parfois aussi européenne que les Etats membres de l'Union dans le sens où elle a intégré dans une démarche volontaire le principe de la subsidiarité pour les projets interrégionaux !

Pour terminer, il faut bien constater que les représentants des Etats n'ont pas toujours les moyens de collaborer efficacement, soit parce que les représentants n'ont pas les mêmes responsabilités à niveau territorial comparable, soit parce que la réalité des zones frontalières est loin des préoccupations des pouvoirs centraux. Des réponses, évidemment partielles, sont nées avec la mise en place de multiples organismes transfrontaliers.

Les Etats et leurs représentants sont des acteurs incontournables pour animer une véritable médiation transfrontalière, parallèlement l'Union européenne incite les acteurs locaux et régionaux à devenir eux-mêmes des médiateurs.

CHAPITRE 2

DES ORGANISMES DE COOPÉRATIONS TRANSFRONTALIÈRES, UN DIALOGUE POUR QUOI FAIRE ?

Les organismes de coopérations transfrontalières sont nés d'un besoin de connaissances mutuelles et de volontés politiques en faveur d'une cohérence dans les projets de part et d'autre des frontières. La mise en place est déjà ancienne, le quart de siècle pour le *Comité Régional Franco-Genevois*, mais deux accélérations ont marqué les dernières années : la première en 1980 avec la Convention de Madrid instituant une volonté générale de coopération, la seconde après la remise en cause helvétique d'une orientation européenne de la Suisse où la coopération est soudainement devenue une nécessité pour que les populations vivant proche des frontières ne pâtissent pas de choix généraux contraires à leurs aspirations.

Les organismes de coopérations transfrontalières posent deux problèmes : celui de *la qualité des liens* (derrière ce terme de coopération, de multiples relations sont possibles, des plus lâches aux réalisations les plus concrètes et tangibles), et celui *des territoires*, puisque ceux-ci n'existent que vis-à-vis des autres. Les organismes sont à l'origine de nouveaux liens remettant en cause l'importance des limites. Ils *proposent des recompositions territoriales* mais leurs actions se combinent sur des espaces parfois identiques.

1. GENÈSE ET DÉVELOPPEMENT DES ORGANISATIONS TRANSFRONTALIÈRES

Les institutions qui se définissent comme transfrontalières ont toutes comme point commun de réunir à une même table des organismes publics ou/et privés ayant leurs sièges de part et d'autre d'une frontière. Une organisation transfrontalière n'est pas pour autant territorialisée sur la frontière même, ce serait une situation juridiquement impensable dans l'état actuel des législations nationales et européennes qui sous-entendrait l'existence d'un "entre-deux territorial" en-dehors des lois nationales. Lorsqu'il y a un siège fixé sur un territoire avec néanmoins une activité mettant en relation des personnes ou des organismes de part et d'autre de la frontière, nous parlerons d'initiatives privées¹. Par contre, dès qu'une institution se trouve coordonnée par une présidence soit double, soit tournante avec une rotation dans ce deuxième cas du rôle de coordination donc de siège de référence pour les interlocuteurs extérieurs privés ou publics, nous parlerons d'organisations de coopérations transfrontalières.

Face à la *multitude des organisations transfrontalières*, la difficulté réside dans l'approche typologique. Une vision essentiellement spatialisée nous imposerait un classement par échelle pour souligner leurs importances dans la répercussion de leurs actions sur les territoires. La réalité est plus complexe du fait même du statut de ces organisations que nous allons étudier dans ce chapitre. Une solution est proposée par Guy Saez et Michel Bassand² avec une typologie en quatre étages :

- Le premier concerne les démarches interétatiques déterminées par une politique d'ouverture aux espaces frontaliers limitrophes avec des accords de droit international instituant des commissions intergouvernementales. Le Comité Régional Franco-Genevois rentre dans cette logique comme le *Conseil Valais - Vallée d'Aoste du Grand-Saint-Bernard*. La *Conférence Transfrontalière Mont-Blanc* relève au départ de cet étage mais a évolué partiellement vers le

¹ Voir partie 2, chapitre 4, p. 232

² G. Saez et M. Bassand, 1997, pp. 33-34

troisième étage, ce qui en fait une de ces originalités expliquant son étude dans un chapitre³ à part.

- Le deuxième étage est celui des organisations non-gouvernementales souvent reconnues comme “communauté de travail” correspondant à des groupes de travail et de réflexions portant sur de vastes espaces. Nous avons l'exemple de la *Communauté de Travail des Alpes Occidentales*.
- Le troisième étage est celui des organisations regroupant des collectivités aux statuts divers. La volonté initiale est bien souvent de mener des actions plus concrètes sur le terrain, le *Conseil du Léman* et le *Triangle de l'amitié* s'y intègrent.
- Le quatrième est plus difficile à cerner car il regroupe non plus des organisations mais de multiples accords entre administrations publiques ou entre entreprises privées comme par exemple l'accord signé le 1er octobre 1985 entre l'Université de Savoie et l'Assessorat à l'Instruction Publique de la Région Autonome de la Vallée d'Aoste pour permettre aux étudiants valdôtains d'intégrer l'université de Savoie sans examen d'entrée avec implicitement une reconnaissance égale entre le diplôme de fin d'étude secondaire valdôtain et le baccalauréat français.

L'ensemble de ces accords constitue des liens plus ou moins actifs, s'organisant en réseaux transfrontaliers sans pour autant qu'il y ait des organisations transfrontalières. Sans ignorer l'existence de ce quatrième étage, nous nous attacherons à étudier les trois premiers. Le choix correspond aux objectifs de ces organisations transfrontalières qui visent à maîtriser l'espace, ce qui n'est jamais le cas dans les accords même si les conséquences de leurs réalités ne sont pas à négliger mais relèvent plus de comportements individuels⁴.

De la Commission mixte consultative aux dix projets transfrontaliers.

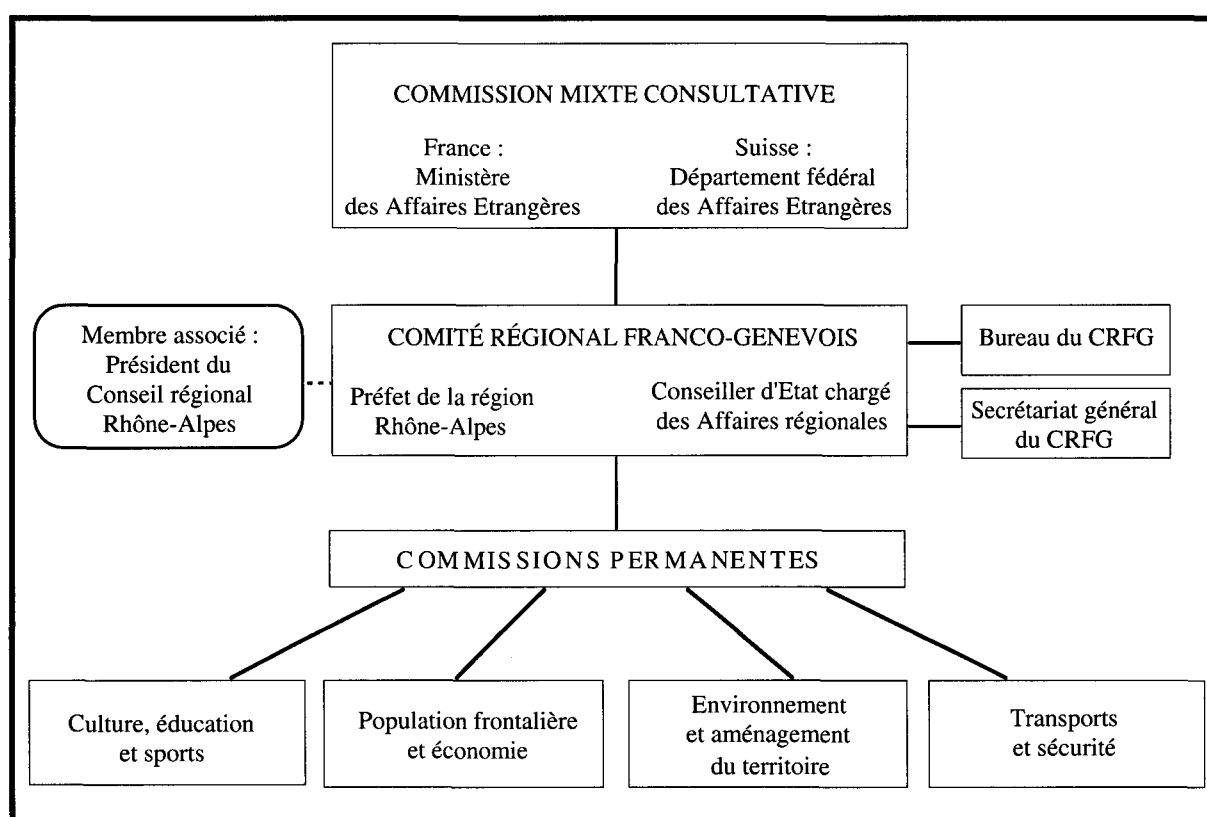
Le 12 juillet 1973 est institué, par échange de Notes une “Commission mixte consultative pour les problèmes de voisinage entre la République et canton de

³ Voir partie 2, chapitre 3, p. 205

⁴ Voir partie 2, chapitre 5, p. 243

Genève et les départements français limitrophes de l'Ain et de la Haute-Savoie". Cette décision fait suite à l'accord franco-suisse du 29 janvier 1973 relatif à la compensation financière en faveur des communes frontalières françaises. La Commission est un outil innovant dans le sens où il n'y a pas eu incitation européenne du type Convention de Madrid, cela répond à un besoin de dialogue dans une région où les populations vivent juxtaposées sur le plan institutionnel mais proche dans le contexte de développement des relations économiques. Parallèlement, *l'évidence du plus petit dénominateur commun est déjà présente* dans cette commission mixte avec comme Président français un représentant du Ministère des Affaires Etrangères et pour la présidence suisse, un Haut fonctionnaire du Département Fédéral des Affaires étrangères. La concertation régionale débute donc avec les représentants les plus importants des Etats. Le paradoxe est complet puisque l'objectif est de créer un dialogue à l'échelle régionale.

Figure 45 : Organigramme du Comité Régional Franco-Genevois (1996)



La Commission Mixte décide le 25 mars 1974 la création d'un *Comité Régional Franco-Genevois* (CRFG). Ce Comité est révélateur d'une double prise de

conscience. *Le dialogue doit être pérennisé pour aboutir à une démarche constructive.* Les interlocuteurs sont plus proches du terrain avec désormais du côté français le Préfet, Commissaire de la République de la Région Rhône-Alpes, représentant de l'Etat comme Président de la Délégation, et du côté Suisse, le Conseiller d'Etat chargé des Affaires régionales de la République et canton de Genève. Initialement la double présidence du CRFG coordonnait dix groupes de travail. Face à l'évolution des besoins de concertations et des lois de décentralisation en France en 1982, un nouvel organigramme a été mis en place.

La distribution des responsabilités des différentes commissions permanentes est un excellent révélateur des équilibres nationaux. Du côté genevois, ce sont les Conseillers d'Etat spécialistes du thème de la commission permanente qui sont co-présidents. Du côté français, nous avons un subtil équilibre entre les Préfets de Départements représentant l'Etat et les Présidents des Conseils Généraux, élus par les Assemblées des Conseils, elles-mêmes, élues au suffrage universel. Globalement, le schéma de 1983 n'a pas réellement changé, seuls les Présidents des Conseils Généraux français se sont fait remplacer par leurs Vice-Présidents chargés des affaires transfrontalières, démarche pragmatique.

Le principe des quatre commissions permanentes n'a pas changé depuis 1983, par contre les thèmes de travail ont évolué comme ceux des Groupes de travail temporaire. Ainsi, la "Culture et Loisirs" a été complétée par le "Sport", l'"Economie" a été transférée des "Transports" pour être liée à la "Population frontalière", enfin la "Sécurité" est venue compléter le thème des "Transports". Cette évolution souligne la capacité des Commissions à se remettre en cause dans la cohérence de leurs travaux et à s'adapter à l'évolution des problèmes posés par l'espace transfrontalier.

Les activités et réalisations de la Commission Mixte Consultative et surtout du CRFG *sont marquées par des cycles.* D'abord la période dite des "pionniers"⁵ correspondant à la mise en place de l'institution à caractère consultatif motivée par

⁵ cf. Yves Martin, Secrétaire général du Département de l'intérieur, de l'agriculture et des affaires régionales in "20 ans de coopération transfrontalière", Bulletin d'information du CRFG, 1er juillet 1993.

le problème de la rétrocession financière de l'imposition des frontaliers sur le canton de Genève. Les motivations françaises étaient fortes puisque l'enjeu était de recevoir au niveau des départements et des communes frontalières une part directe de la rétrocession permettant d'investir dans des équipements. A la suite de cette phase décisive, nous pouvons dire que le CRFG a vécu à bas régime pendant deux décennies. Le CRFG a d'abord permis aux acteurs politiques et aux représentants officiels de l'Etat de se connaître, de s'apprécier et surtout leur a *appris à travailler ensemble*. Une phrase est révélatrice, car signée des co-présidents du CRFG en juillet 1993 *"Il a fallu de longs mois de discussions et d'actives négociations pour élaborer ce "livre blanc", qui constitue une première. Jamais, en vingt ans de fructueuse coopération, Genevois et Français n'ont mis au point un texte (...qui) propose des mesures concrètes"* ⁶. Cela en dit long sur les vingt années de discussions qui n'ont que rarement abouti.

Il faut donc attendre 1993 pour observer une deuxième dynamique forte, l'éditorial du bulletin du CRFG n°1 parle même de "Nouveau départ" ! Les raisons sont multiples et combinées. Du côté Suisse, comme le présente Jean-Philippe Leresche⁷ depuis 1993, le refus d'adhésion à l'EEE a été une prise de conscience pour les responsables politiques de la nécessité de coopérer pour éviter l'isolement helvétique potentiellement aggravé par l'accord de Schengen sur l'ouverture des frontières internes à l'Union européenne donc au renforcement des frontières extérieures. Parallèlement, l'apparition de la crise économique en Suisse notamment à Genève a joué le rôle d'un électrochoc dans le sens où soudainement les Genevois réalisent qu'ils ne sont pas à l'abri des aléas économiques. Les problèmes de saturation des transports, de manque d'espace, de travail clandestin démontrés par les multiples études du CRFG pendant vingt ans n'ont fait qu'empirer. *Les Genevois sont donc en 1993, et cela est nouveau, en situation de demandeurs vis-à-vis de la France*. Enfin, les deux présidents qui resteront en place jusqu'en 1997, ont joué un rôle déterminant dans l'évolution de

⁶ Le livre blanc franco-genevois de l'aménagement du territoire, CRFG, Juillet 1993, co-financé par Interreg I.

⁷ Leresche, 1997

la coopération transfrontalière. Du côté Suisse, Claude Haegi, Conseiller d'Etat chargé des Affaires régionales est un europhile convaincu, "véritable locomotive", parfois trop comme le pense Claude Birraux⁸, favorable à un "effacement" maximum de la frontière franco-genevoise. Du côté français, le charisme et l'implication du Préfet de région Rhône-Alpes, Paul Bernard a aussi été déterminant. Il était convaincu de la nécessité de coopérer pour tisser de nouveaux liens interrégionaux. Pour terminer, n'oublions pas que le programme Interreg a permis de trouver des financements complémentaires pour mettre en place des études coûteuses.

Le symbole de ce nouveau démarrage est "Le Livre Blanc Franco-Genevois de l'aménagement du territoire", base de discussion du 1er colloque du CRFG le 14 septembre 1993, toujours co-financé par Interreg, les actes constituent un véritable engagement pour un aménagement transfrontalier. Un deuxième colloque ou conférence a été mis en place le 8 décembre 1995 aboutissant à une Charte⁹ précisant 10 projets transfrontaliers pour rendre plus cohérente l'organisation spatiale transfrontalière.

Figure 46 : Liste des dix projets transfrontaliers

- | | |
|----|--|
| 1 | Un métro léger transfrontalier, première étape d'un réseau ramifié en direction des différents pôles frontaliers |
| 2 | Un plan directeur régional d'accueil des organisations internationales |
| 3 | Un pôle au C.E.R.N. associé au métro |
| 4 | Le Rectangle d'Or : un pôle de développement transfrontalier de part et d'autre de l'aéroport |
| 5 | Le pôle de la gare d'Annemasse, associé à une plate-forme multifonctionnelle de transports |
| 6 | Un pôle à St-Julien-Archamps-Bardonnex, à l'interface des autoroutes et de l'axe Genève-Sillon Alpin |
| 7 | Un plan bleu-vert des réseaux agro-environnementaux dans le bassin franco-valdo-genevois |
| 8 | Une conception coordonnée de mise en valeur des rives du lac |
| 9 | Le raccordement de la région franco-valdo-genevoise au réseau TGV |
| 10 | Le maillage de la région urbaine par la desserte ferroviaire régionale |

Il est intéressant d'observer l'évolution circulaire du CRFG dans le sens où il est né en 1973 suite à un cas concret de coopération nécessaire pour aboutir 20 ans

⁸ Claude Birraux est député de la Haute-Savoie et Vice-Président du Conseil Général chargé, entre autres, des Affaires transfrontalières.

⁹ Charte d'Aménagement de l'agglomération transfrontalière Franco-Valdo-Genevoise, CRFG, Interreg, 1996

après sur un constat : la coopération ne peut se faire que sur des projets concrets permettant une collaboration sur le terrain afin d'aboutir à de véritables réalisations. Nous ne sommes qu'au stade des projets, les réalisations ne sont pas simples, nous en reparlerons.

Figure 47 : Profil des élus qui connaissent le CRFG

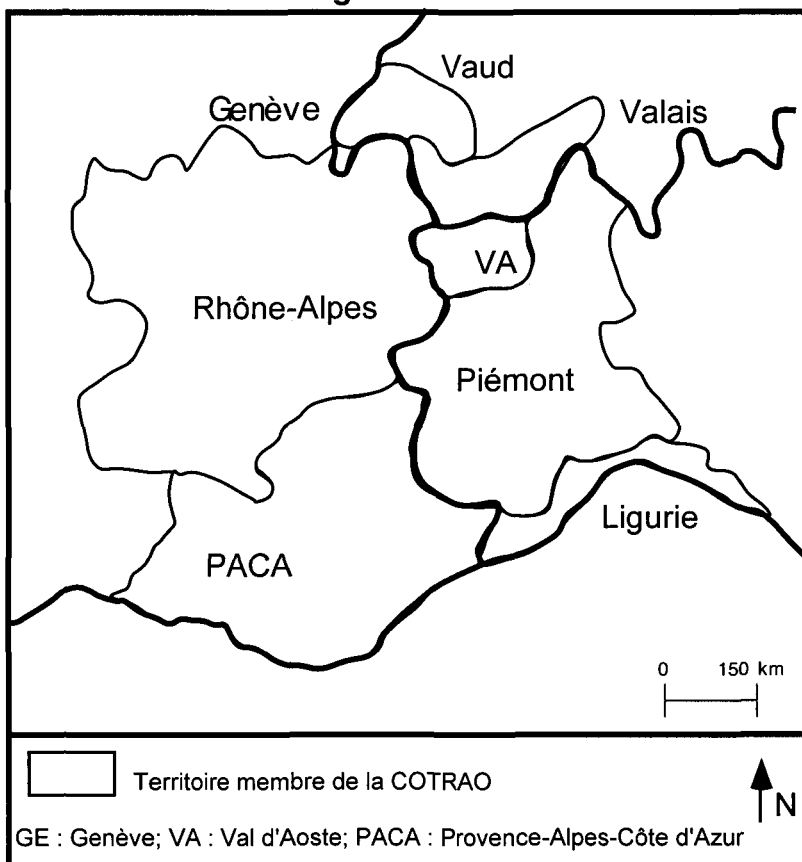
90,07 % connaissent aussi le Conseil du Léman
 17,33 % ont une vision plutôt négative des organismes transfrontaliers
 25,53 % ont des projets de développement transfrontalier
 29,08 % ont des liens associatifs privilégiés avec une commune étrangère*
 52,48 % ont des liens amicaux avec des personnes de communes étrangères*
 75,18 % pensent que la Suisse intégrera un jour l'Union européenne
 92,91 % estiment que les liens transfrontaliers sont une chance pour leur région
 18,44 % sont genevois

* Commune étrangère de l'espace étudié

Source : F. Moullé - enquête

A la recherche de la COTRAO ...

Figure 48 :
Localisation des régions membres de la COTRAO



La Communauté de Travail des Alpes Occidentales (COTRAO) est née le 2 avril 1982 à Marseille. La COTRAO se voulait dans les Alpes occidentales l'équivalent de l'ARGE ALP¹⁰, créé le 12 octobre 1972 dans la partie centrale de l'arc alpin, et l'ALPE ADRIA¹¹ pour les Alpes orientales mis en place en 1977. Elle réunit les régions de part et d'autre des Alpes occidentales avec une présidence tournante de deux ans par ordre alphabétique des régions dans le cadre d'une association à but non lucratif.

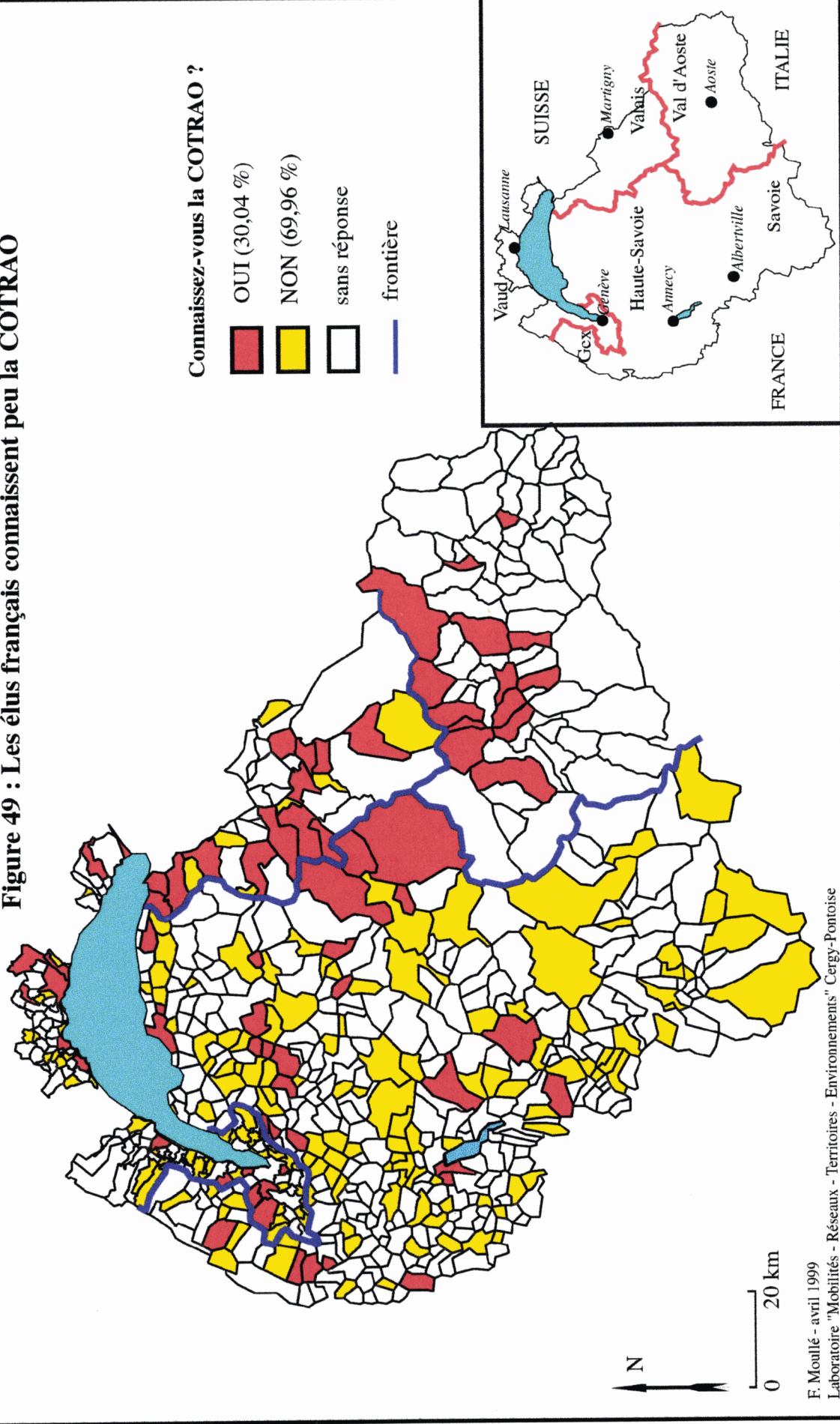
Nous trouvons le principe de Commissions spécialisées touchant des problèmes considérés comme communs : environnement, politique de la montagne, transports et communications, culture et éducation, tourisme, économie-recherche-technologie. Globalement, il y a une séance plénière par an, ce sont donc les Commissions qui jouent un rôle déterminant.

La COTRAO est d'abord un lieu d'informations à l'échelle des régions permettant *l'échange de connaissances* afin de prendre en compte les projets des régions voisines dans l'élaboration de dossiers régionaux. La COTRAO a participé sans aucun doute d'une manière active à la mise en place de la "Convention internationale sur la protection des Alpes" dite *Convention Alpine* signée le 7 novembre 1991 à Salzbourg. Sans rentrer dans les détails, nous constatons que la COTRAO est *loin des réalités concrètes des zones frontalières* de notre domaine d'étude. Enfin, il faut admettre que les acteurs régionaux notamment économiques ignorent l'existence même de la COTRAO, les responsables informés avouent facilement ne pas savoir ce qui s'y passe. D'ailleurs, le résultat de l'enquête auprès des élus locaux est édifiante puisque 69,96 % reconnaissent ne pas connaître l'existence de la COTRAO, parmi les 30,04 % qui connaissent le nom de la COTRAO nombreux sont ceux qui ignorent le rôle et les objectifs de cet organisme. Enfin, 70 % d'entre-eux connaissent d'autres organismes transfrontaliers soulignant les liens, en termes d'informations, entre les organismes transfrontaliers. La figure 49, nous constatons que la totalité des élus valdotains qui ont répondu à l'enquête connaissent l'existence de la COTRAO, nombreux sont les élus suisses

¹⁰ ARGE ALP : Communauté de travail des régions alpines

¹¹ ALPE ADRIA : Communauté de travail des Alpes orientales

Figure 49 : Les élus français connaissent peu la COTRAO



F. Moullé - avril 1999
Laboratoire "Mobilités - Réseaux - Territoires - Environnements" Cergy-Pontoise

qui sont dans le même cas. Par contre, côté français, ce sont les élus qui s'intéressent aux relations transfrontalières qui accèdent aux informations sur l'existence de la COTRAO, la majorité est relativement proche de la frontière. Ces élus trouvent l'information par leurs participations à d'autres organismes.

Globalement, la COTRAO dépasse largement les enjeux réellement frontaliers et n'apporte guère de solutions concrètes aux problèmes soulevés par les autres acteurs des frontières. La COTRAO joue au moins un rôle de transmission de l'information à l'échelle des régions et des cantons, mais le manque de communications avec les collectivités territoriales semble être un point faible majeur, notamment en France.

Le Conseil du Léman en quête d'un second souffle

Le Conseil du Léman se veut dès son origine être l'application concrète de *l'esprit de la Convention de Madrid* et des souhaits de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Ainsi est créé le Conseil du Léman le 19 février 1987 réunissant les cantons suisses du Valais, de Vaud et de Genève et les deux Conseils Généraux français de l'Ain et de la Haute-Savoie, avec l'accord du Gouvernement français et du Gouvernement fédéral suisse. C'est une institution consultative avec une Présidence tournante tous les deux ans et un Comité composé de quinze membres (trois pour chaque autorité) désignés qui a pour rôle de définir et piloter des actions favorisant les échanges transfrontaliers. Cinq Commissions assistent le Comité pour assurer le suivi des études et faire des propositions. Le nombre de cinq Commissions a été simplement déterminé pour que chaque autorité puisse présider l'une d'elles. L'article 17 de la Convention instituant le Conseil du Léman précise que des représentants des Gouvernements et des collectivités territoriales voisines peuvent assister en qualité d'observateurs aux réunions.

Deux périodes caractérisent l'activité du Conseil du Léman. La première est celle de la *mise en route et la connaissance mutuelle*. De 1986 à 1991, les Commissions ont déterminé leurs objectifs et les actions à entreprendre. Le travail est peu diffusé

et concerne finalement une élite translémanique qui a ainsi un moyen efficace pour se rencontrer. A partir de 1992, en partie pour les mêmes raisons que le Comité Régional Franco-Genevois et aussi du fait de la maturité du Conseil du Léman, nous observons une seconde phase d'activités.

C'est avec la Présidence Valaisane Raymond Deferr, que les stratégies sont à la fois affinées et communiquées largement vers l'extérieur. Un bulletin d'Information est mis en place en avril 1992. Les objectifs sont alors clairement définis avec des projets aussi diversifiés que la mise en place d'un Système d'Information Géographique pour l'aménagement du territoire, ou l'édition chaque année d'un Agenda des Expositions, Salons et Foires de la région lémanique.

Ainsi le Conseil du Léman est devenu une "formidable machine à étude" avec la diffusion d'une documentation¹² touchant de nombreux domaines. Le Bulletin d'Information est aussi un moyen de diffusion, le numéro spécial d'octobre 1994 rassemble, par exemple les actions des Gouvernements et des cantons pour lutter contre le chômage permettant en complément au Groupement des frontaliers de présenter ses actions spécifiques. On peut ainsi affirmer que le Conseil du Léman a joué le rôle d'interface de l'information et a permis à de nombreux organismes d'études de travailler.

Au-delà de ce constat plutôt positif, on est contraint de constater que certains objectifs n'ont été que partiellement atteints. Prenons l'exemple de la Commission "Transports et Communications". Quatre axes avaient été définis comme prioritaire. Le projet de l'autoroute Sud-Léman A-400 était considéré comme prioritaire, ce projet n'est plus d'actualité et il est difficile d'imaginer une intervention en-dehors du *lobbying* possible. La plate-forme douanière de Bardonnex aurait de toute manière vu le jour sans le Conseil du Léman, les études de faisabilité avaient commencé avant l'existence même du Conseil du Léman. En ce qui concerne la ligne ferroviaire Evian-Saint-Gingolph dite du Tonkin, une revitalisation a été

¹² Par exemples : La retraite du frontalier, guide juridique

. Panorama du Léman, carte

. guide lémanique du travailleur frontalier

. document de synthèse "Les espaces naturels du territoire du Conseil du Léman"

. document de synthèse "La prise en compte des déchets"

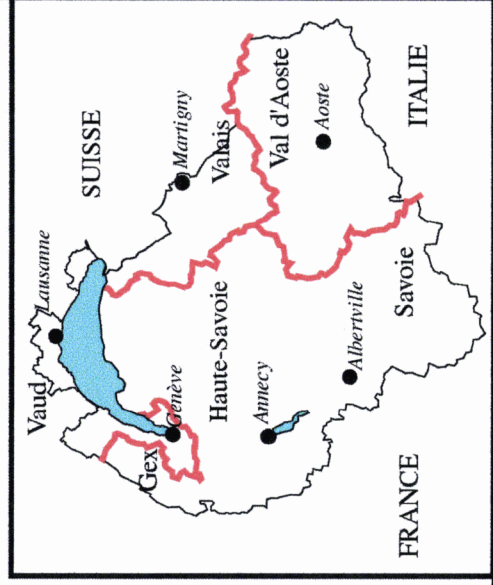
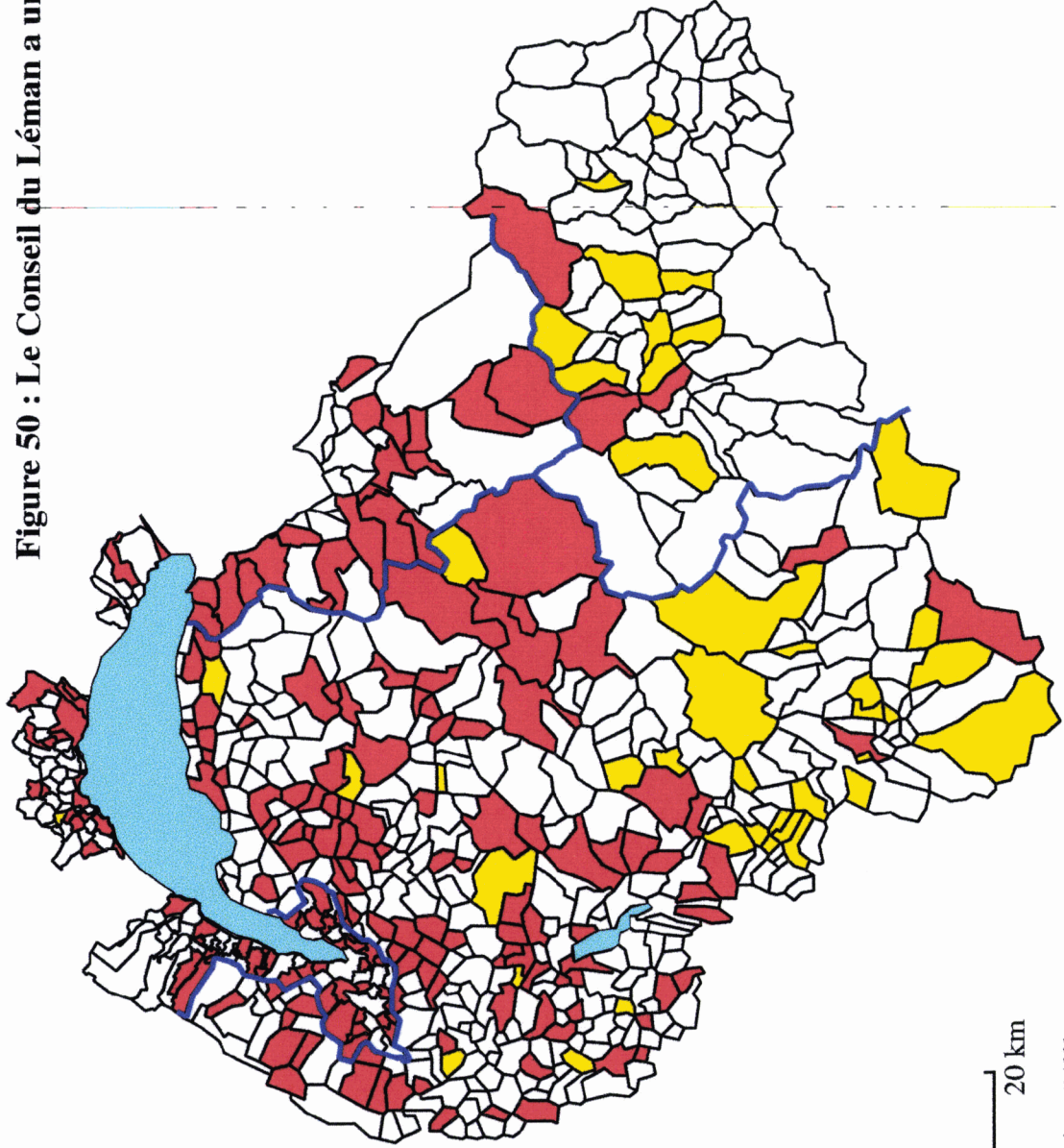
financée pour un usage touristique, mais la dimension européenne définie par le Conseil pour cette opération semble sans rapport avec la réalité. Toutefois 4,6 millions de francs français ont été investis pour la réhabilitation du matériel, plus des subventions de fonctionnement à l'Office du tourisme d'Evian-les-Bains (600.000 FF en 1995, 300.000 FF par année pour 1996-1997-1998), sans parler des études réalisées en sous-traitances. Les sommes engagées sont donc importantes. Le troisième axe concerne le TGV Mâcon-Genève. Encore une fois, en-dehors du lobbying, le Conseil du Léman a peu de moyens pour agir. En 1990, 20.000 exemplaires de la plaquette présentant les enjeux ont été diffusés. Enfin la coordination des transports des frontaliers est encore un vœu pieux aujourd'hui.

Le Conseil du Léman a des moyens financiers, grâce à la bonne volonté des partenaires. Cette capacité est sa force car elle a surtout les moyens de *soutenir financièrement* les initiatives privées, voire de les associer dans ses réflexions comme les Unions Lémaniques des Chambres de Commerces, des Chambres d'Artisanats et des Chambres d'Agricultures.

Une remarque s'impose, le Conseil du Léman est réellement performant sur des actions très concrètes et non sur des domaines le dépassant comme des infrastructures lourdes. Les échanges scolaires, culturels, la diffusion de l'information transfrontalière sont des secteurs où le Conseil est efficace. D'ailleurs, le CRFG a demandé en 1997 au Conseil du Léman de prendre en charge ce type d'activité pour recentrer ses priorités. Le rôle de Claude Birraux, présent dans les deux institutions, est évident pour comprendre cette demande.

Les élus locaux de l'espace transfrontalier lémanique connaissent l'existence du Conseil du Léman (figure 50, p. 191). Le profil des élus qui connaissent le Conseil du Léman est caractérisé par une connaissance relativement bonne des échanges transfrontaliers. Ils estiment que ces échanges ne sont pas une atteinte aux espaces nationaux. Par contre, leurs références spatiales identitaires sont marquées par les frontières nationales, la référence régionale est, à 85,11 % des répondants, interne à l'espace national.

Figure 50 : Le Conseil du Léman a un impact fort chez les élus lémaniques



**Figure 51 : Une majorité d'élus connaît les organismes
- éléments clés des profils de réponse -**

	Connaissez-vous le CRFG et/ou le CVVA*	Connaissez-vous le Conseil du Léman	Connaissez-vous la COTRAO**
O U I	60,52 % 90,07 connaissent le Conseil du Léman 36,17 % connaissent la COTRAO	81,55 % 100 % des communes genevoises connaissent le CRFG 90,07 % connaissent la COTRAO	30,04 % 36,17 % connaissent le CRFG et/ou le CVVA
N O N	39,48 % 31,52 % ne connaissent pas le Conseil du Léman 79,35 % ne connaissent pas la COTRAO	18,45 % 31,52 % ne connaissent pas le CRFG et/ou le CVVA	69,96 % 85,96 % ne connaissent pas le Conseil du Léman 96,30 % ne connaissent pas la COTRAO 79,35 % ne connaissent pas le CRFG et/ou le CVVA

* CRFG : Comité Régional Franco-Genevois / CVVA : Conseil du Valais-Vallée d'Aoste

** COTRAO : Communauté de Travail des Alpes Occidentales

2. DE LA JUXTAPOSITION DES TERRITOIRES AUX RÉSEAUX DE COOPÉRATIONS TERRITORIALISÉS

La superposition des organismes transfrontaliers

L'analyse des différents organismes transfrontaliers fait ressortir une idée directrice, largement soulignée par les chercheurs en sciences politiques¹³ et par les acteurs de ces institutions. Cette idée est celle du *mimétisme* dans le sens où les organismes de coopérations transfrontalières ont beaucoup, voire beaucoup trop, de *points communs*.

Le tableau ci-dessous (figure 52, p. 193) nous permet de visualiser simplement que les modes d'organisations et de structures sont quasi-identiques d'un organisme à l'autre notamment pour les trois présentés en exemples. Les Commissions de travail ne diffèrent guère et leur nombre dépend des partenaires afin que les responsabilités soient distribuées d'une manière équitable. Les thèmes étudiés sont très proches, la redondance est parfois surprenante comme par exemple les commissions chargées de la culture et de l'éducation. N'y-a-t-il pas multiplication de travaux et de réflexions strictement identiques ?

En théorie, le risque de la perte de temps par une répétition n'existe plus depuis

¹³ M. Bassand, G. Saez, 1997, p. 35

1994. Un protocole de coopération entre le Comité Régional Franco-Genevois et le Conseil du Léman a été signé le 19 décembre 1994 afin de créer des liens permanents d'échanges d'informations pour éviter l'écueil de la redondance, avec même une conférence annuelle de coopération. Une démarche similaire a été concrétisée avec la signature le 22 décembre 1994 d'une Charte de coopération entre la COTRAO et le Conseil du Léman.

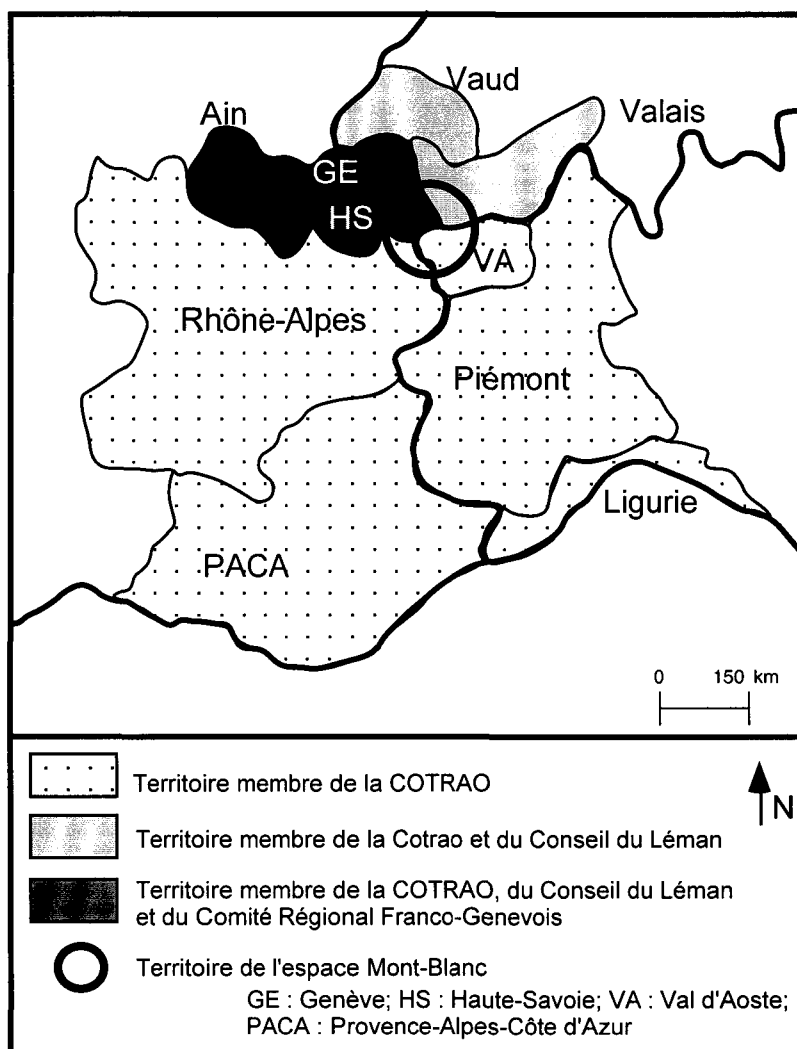
La mise en pratique est plus complexe, les échanges existent mais ils ne sont pas réellement permanents et se limitent bien souvent aux échanges des publications officielles des différents organismes. Autant dire que les phases intermédiaires des études et les éléments des débats internes ne sont pas facilement échangés. Or, c'est bien ce type d'échanges d'informations qui évite la *redondance* au quotidien. Enfin, n'oublions pas le rôle déterminant des hommes qui font vivre ces organismes, *les échanges d'information dépendent essentiellement des relations interpersonnelles* où l'amitié joue un rôle déterminant sans que cela puisse être quantifié ni présenté d'une manière exhaustive, d'autant que les liens amicaux évoluent eux-mêmes dans le temps...

Figure 52 :
Le mimétisme, une stratégie pour les médiateurs

	CRFG	CONSEIL DU LÉMAN	COTRAO
Territoires concernés	Canton de Genève Département de l'Ain et de la Haute-Savoie	Cantons de Genève, Vaud et Valais Départements de l'Ain et de la Haute-Savoie	Cantons de Genève, Vaud et Valais Régions Rhône-Alpes et PACA Régions du Val d'Aoste du Piémont et Ligurie
Présidences	Co-présidence	Présidence tournante pour une période de 2 ans	Présidence tournante pour une période de 2 ans
Commissions <i>(l'ordre des commissions est fait pour aider la comparaison)</i>	1. Culture, Education et Sports 2. Population frontalière et économie 3. Environnement et aménagement du territoire 4. Transport et sécurité	1. Education et culture 2. Populations frontalières et affaires sociales 3. Environnement et aménagement du territoire 4. Transports et communications 5. Economie et tourisme	1. Culture et éducation 2. Politique de la montagne 3. Environnement 4. Transports et communications 5. Tourisme 6. Economie-Recherche Technologie

Dans le domaine des mimétismes, nous avons le problème des espaces transfrontaliers concernés par ces organismes. Nous constatons un véritable *télescopage spatial entre les différents organismes*. Le territoire concerné par le CRFG et la CIPEL¹⁴ s'intègre dans le territoire du Conseil du Léman qui lui-même s'intègre, comme l'Espace Mont-Blanc, dans celui de la COTRAO. Nous sommes devant un jeu de poupées gigognes qui posent clairement le problème de la redondance dans le sens où les actions d'un organisme concernent tout ou partie du territoire d'un autre organisme. Les écueils, existent mais il faut peut-être aller plus loin en termes spatiaux. Pouvons-nous comparer les territoire du CRFG et de la COTRAO ? Autrement dit sommes-nous dans les mêmes logiques de continuités spatiales ?

Figure 53 : Carte de synthèse des territoires des organismes transfrontaliers les plus importants



¹⁴ CIPEL : Commission internationale pour la protection des eaux du Léman

Le CRFG, le Conseil du Léman, comme la CIPEL sont des organismes qui ont une action spatialisée dans le cadre d'une véritable continuité territoriale dans le sens où la réalité de leurs existences tient d'abord à la présence même de la frontière. *Ce ne sont pas les territoires correspondant aux différents représentants qui sont déterminants mais les espaces périphériques de ces territoires en continuité avec les territoires des partenaires.* La force centripète qui a motivé l'existence des organismes est bien la frontière qui est de fait le centre des espaces des organismes transfrontaliers. Les thèmes abordés par les organismes transfrontaliers ont d'ailleurs des implications spatiales variables. Par exemple, le phénomène des travailleurs frontaliers a une profondeur spatiale à partir de la frontière qui est beaucoup plus importante que les études concernant la réorganisation de la circulation automobile et l'embellissement urbain dans le cadre du Rectangle d'Or défini par la Charte du CRFG. Ces organismes ont donc la continuité spatiale comme raison d'être.

Pour un organisme comme la COTRAO, l'analyse ne peut se contenter du concept de continuité spatiale dans le sens où les objectifs sont globalement différents. Il est évident que les animateurs de la COTRAO s'intéressent aussi aux problèmes que soulève l'existence des limites entre les territoires des régions membres. Néanmoins les objectifs sont plus généraux et visent plus à coordonner les grands choix politiques régionaux. Nous sommes dans *une logique poly-centrique où la territorialisation des actions n'a pas le même sens.* La concertation se fait entre les villes-capitales des régions pour que les choix soient cohérents sur la totalité de chaque territoire régional et entre ces territoires régionaux. De fait, les conséquences de l'existence des frontières sont atténuées mais les causes sont à chercher dans des choix plus globalisants. La COTRAO est à une échelle interrégionale où les centralités régionales tentent de se mettre d'accord sur des objectifs communs. Les frontières ne sont ni les raisons d'existence (ce sont des conséquences des divisions territoriales), ni le centre de l'espace. Le centre est bien composé par les différents centres régionaux. Nous sommes en présence d'un

réseau de centralités. La cohérence spatiale n'est pas comparable entre des organismes réellement transfrontaliers et les organismes interrégionaux à vocation générale même s'il y a physiquement une continuité spatiale dans les deux cas.

Nous pouvons dire qu'en termes géographiques, nous avons d'un côté des *organismes de coopérations transfrontalières* mettant en lien des territoires sans référence officielle systématique régionale, tandis que de l'autre nous avons des *organismes de coopérations interrégionales*.

La continuité territoriale est-elle finalement nécessaire ?

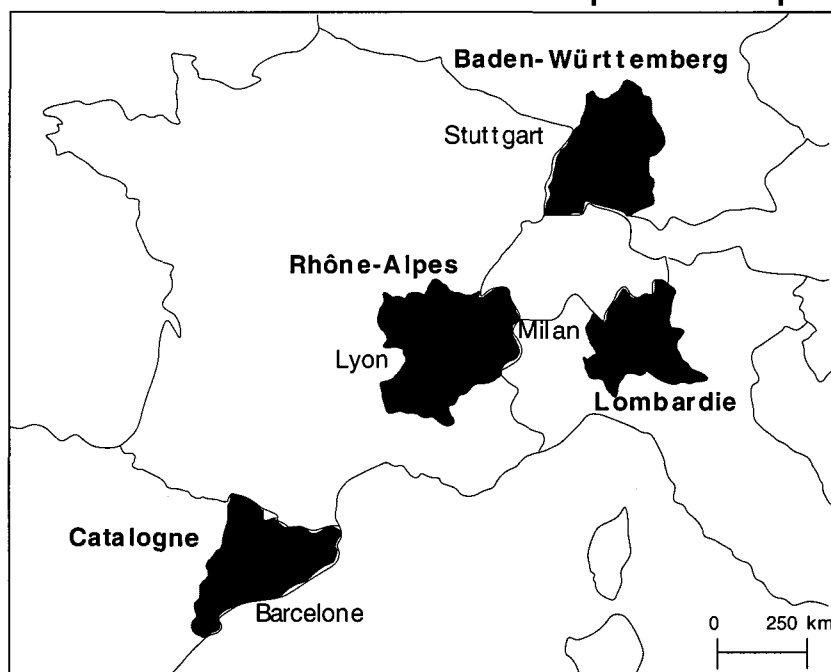
Cette question peut paraître incongrue dans le sens où notre thème central est bien la coopération transfrontalière. Pourtant, il est nécessaire de s'interroger sur la nécessité d'une continuité spatiale pour mettre en place une coopération interrégionale. De fait, la majorité des organisations transfrontalières travaille pour fluidifier les échanges, participant ainsi à l'émergence d'une concrète continuité spatiale entre les territoires frontaliers. Toutefois, la continuité spatiale ne semble pas une obligation pour l'existence d'une coopération interrégionale. Prenons le cas de la COTRAO où nous constatons un *glissement du transfrontalier à l'interrégional*, sachant que la coopération transfrontalière est un volet de la coopération interrégionale, le contraire n'étant pas exact. Ainsi des démarches similaires sur le plan coopératif existent désormais, dans l'esprit de la Convention de Madrid, sans qu'il y ait nécessairement juxtaposition des espaces. La coopération peut très bien permettre d'échanger des expériences sans pour autant respecter la règle de la continuité spatiale. Ainsi l'Arc Atlantique, regroupant les régions de la façade occidentale de l'Europe, de l'Andalousie au Pays de Galles, est né en 1990 sous l'impulsion, entre autres, d'Olivier Guichard. La cohérence n'est pas ici la continuité mais bien le sentiment d'être en marge des centralités européennes.

Prenons l'exemple des *Quatre moteurs pour l'Europe*, puisque la région Rhône-Alpes, active sur notre espace d'étude, en est aussi membre.

Le Quadrige européen (Bade-Wurtemberg, Catalogne, Lombardie, Rhône-Alpes)

est né en deux étapes. La première débute d'une manière bilatérale le 17 juin avec un accord de coopération entre la région Rhône-Alpes représentée par Charles Béraudier et le Land allemand du Baden-Wurtemberg représenté par le ministre-président Lothar Späth. Ce Land avait déjà une expérience interrégionale transfrontalière et souhaitait nouer des liens avec une autre région ayant des similitudes sur le plan économique et technologique avec elle. Après une tentative de coopération avec la région Ile-de-France, L. Späth s'est tourné vers Rhône-Alpes. "La puissance du Land allemand se reflète (ainsi) comme un miroir qui renvoie à la région française une sorte d'objectif à atteindre, sinon de modèle à imiter"¹⁵. Un deuxième accord bilatéral est signé le 24 mars 1988 entre la région Rhône-Alpes et la généralité de Catalogne. Pour terminer, un dernier accord plus technique car concernant le domaine agro-alimentaire lie la région Lombardie avec Rhône-Alpes le 1er septembre de la même année.

Figure 54 :
Localisation des "Quatre moteurs pour l'Europe"



La deuxième étape débute juste après, le 9 septembre 1988 à Stuttgart, avec un passage du bilatéral au multilatéral puisque les quatre autorités territoriales signent un mémorandum instituant la coopération des "Quatre moteurs pour l'Europe". Un dernier accord est même signé avec la Province de l'Ontario au Canada le 25 juin

¹⁵ P. Kukawka, p. 95, in R. Balme, 1996

1990.

Les objectifs visent à favoriser les performances régionales en mettant en commun leurs savoir-faire. La structure de cette organisation multi-régionale s'inspire des organisations transfrontalières de deuxième niveau¹⁶ avec une présidence tournante et quatre commissions, coordonnées par chacune des régions partenaires. Les méthodes et les objectifs sont proches de ce que nous avons déjà présenté. Les transports, les échanges universitaires ou encore le lobbying en faveur d'une ouverture des marchés économiques auprès de l'Union européenne constituent les points forts du quadrige européen.

Fort de cet exemple et des différents étages de coopérations transfrontalières, nous savons que *la coopération peut se concevoir à des échelles différentes et sur des territoires en continuité ou en discontinuité spatiale*. Quelle que soit la forme, la démarche de coopération ne peut être en cause mais elle renvoie à une réflexion innovante sur *le rôle des territoires* et de leurs organisations¹⁷ à l'intérieur d'une structure nationale, mais aussi entre les structures nationales notamment au sein de l'Union européenne, et pourquoi pas du Conseil de l'Europe dans le sens où de nouveaux liens de coopérations sont en gestation entre les régions d'Europe occidentale et celles d'Europe centrale.

Ces réseaux interrégionaux ne sont-ils pas une manifestation territorialisée et politique de la globalisation économique afin de limiter les effets négatifs de la concurrence¹⁸ ?

Les territoires politiques se lient entre eux dans des réseaux complexes de relations afin de favoriser la cohérence des choix politiques, qu'il y ait ou non continuité spatiale. Même si les limites territoriales et leurs marges ne sont pas au coeur de la coopération, elles bénéficient de choix en faveur d'une cohérence politique dans une perspective non plus de concurrence à une échelle interrégionale mais bien à une échelle beaucoup plus vaste, par exemple entre

¹⁶ G. Saez et M. Bassand, 1997, pp. 33-34

¹⁷ Voir 3ème partie

¹⁸ M. Keating, "Les provinces canadiennes dans la concurrence inter-régionale nord-américaine", in R. Balme, 1996, pp. 283-301

l'aire européenne et l'aire nord-américaine. Globalement, *toutes coopérations transfrontalières et interrégionales participent à une meilleure cohérence spatiale des territoires.*

3. DES LIMITES ÉVIDENTES POUR CES ORGANISATIONS TRANSFRONTALIÈRES

Ces organismes sont exclusivement consultatifs

L'ensemble des organismes transfrontaliers ont tous un point commun fondamental. Ce sont des plates-formes de concertation permettant de mettre en présence différents représentants, institutionnels ou non, afin de donner des solutions communes à des problèmes communs. Les organismes ne sont en aucun cas des institutions officielles à caractère supra-national contrairement à ce que pensent près de 7 % des élus enquêtés. Elles sont officielles dans le sens où les participants reconnaissent leur existence. En pratique, nous pouvons dire qu'une institution transfrontalière est une enveloppe résultant d'un accord international favorisant la coopération à une échelle donnée.

Un problème se pose au niveau des conséquences de la coopération. Se connaître et engager un dialogue thématique n'a aucune conséquence juridique. Par contre la concertation doit théoriquement aboutir soit à un vote permettant de dégager une majorité, soit à un consensus général. L'aboutissement est une décision. Il est nécessaire de *s'interroger sur la portée d'une décision d'un organisme transfrontalier*. Du fait du statut¹⁹ actuel de ces organismes, une décision n'a *pas de conséquences internationales*. Elles ne remplacent pas les décisions des Cantons suisses ou d'un Conseil général, comme par exemple pour la mise en place d'un parc d'activités. Ce sont donc *des décisions-recommandations* dans le sens où elles sont prises pour inciter les participants à les appliquer dans le cadre des institutions nationales. Ces décisions-recommandations ne peuvent pas être

¹⁹ Sauf, pour les futurs organismes conçus dans l'esprit de la Convention de Karlsruhe, dans l'hypothèse où ils pourraient être mis en place

votées *pour dégager une majorité*, elles doivent être l'aboutissement d'un *consensus réunissant la totalité des partenaires*. Dans le cas contraire, nous imaginons bien qu'une décision-recommandation ne sera pas prise en compte par une partie réfractaire.

Prenons un exemple éclairant les difficultés que représentent les décisions-recommandations. La Charte²⁰ d'Aménagement de l'agglomération transfrontalière Franco-Valdo-Genevoise précise que "*chaque projet²¹ pourrait faire l'objet d'un PACT (Projet d'aménagement concerté transfrontalier)*". Avec une affirmation révélant les limites des décisions prises : "*après la validation politique du projet d'aménagement transfrontalier, (...), chaque partenaire cherchera à en répercuter les éléments dans ses propres documents légaux, ce qui pourra leur conférer une base légale.*"

Autant dire qu'une décision-recommandation qui ne serait pas intégrée dans les institutions nationales compétentes serait lettre morte. Il suffit qu'un seul partenaire soit négligeant ou déstabilisé par un changement politique pour qu'une décision à caractère transfrontalier ne soit pas prise en compte.

Finalement, une *décision-recommandation est extrêmement fragile* car dépendante du bon vouloir de chaque partenaire qui n'a aucune obligation légale, en-dehors d'un engagement moral vis à vis des autres. Cela paraît bien fragile.

Où sont les résultats ?

Connaissant la faiblesse des décisions des organismes transfrontaliers, une analyse des résultats est nécessaire. Le tableau ci-dessous (figure 55, p. 201) est une synthèse générale permettant de comprendre que *la nuance s'impose*. Bien sûr, les aspects négatifs existent avec des problèmes structurels comme le mimétisme des organismes ou l'absence à concrétiser directement les décisions prises. Certains problèmes sont plus graves dans le sens où ils pourraient être évités comme les gaspillages de temps et d'argent ou encore l'absence de

²⁰ CRFG-Interreg, 1997, p. 60

²¹ Voir en supra, p. 184

collaboration entre les organismes. Le premier aspect, le gaspillage, est sans doute le plus inquiétant. De nombreux élus locaux, qu'ils soient Français, Suisses ou Valdôtains sourient, voire ironisent, en évoquant les réunions multiples qui sont prétextes à se retrouver autour d'une bonne table. Cela donne une image déformée de la réalité que les organismes transfrontaliers auront bien du mal à transformer dans les années à venir.

Les aspects positifs ne sont pas à négliger car ils sont innovants si nous observons les rapports transfrontaliers sur le long terme. La *connaissance réciproque* est l'élément le plus important. Cette connaissance revêt en outre une dimension interpersonnelle, or nous savons l'importance des relations humaines pour faire aboutir un projet quel qu'il soit. Le nombre et la qualité des études comparatives permettent de transformer la *perception de l'espace étranger* en un espace familier au moins pour les élites politiques régionales. Cette phase est indispensable pour aller plus loin. La phase suivante a été largement engagée par la diffusion d'informations, notamment par le Conseil du Léman, avec l'organisation d'échanges culturels et scolaires. Enfin, les organisations transfrontalières permettent aux élus locaux et régionaux de s'affirmer vis-à-vis de leurs tutelles nationales par l'intermédiaire de l'Europe.

Figure 55 :

Bilan des actions des organismes de coopérations

Aspects positifs	Aspects négatifs
Véritables connaissances mutuelles	Mimétisme structurel entre les organismes
Mise en commun de moyens notamment financiers	Gaspillages en termes de travail et d'argent
Possibilité de capter des fonds européens	Absence ou manque de collaboration entre les organismes
Capacité à produire des études	Redondance des études
Interface d'informations	Absence de capacité à concrétiser directement les décisions

Premièrement, ces organismes ont la possibilité de monter des dossiers de demande de subvention dans le cadre d'Interreg. Ainsi, les études et échanges organisés ne dépendent pas exclusivement des budgets des instances nationales

et régionales. Le co-financement de projets menés par ces organisations est aussi une forme de légitimation de leur existence.

Deuxièmement, les organismes transfrontaliers en général ont réussi à se faire reconnaître au niveau européen en se regroupant dans l'*Association des Régions Frontalières Européennes* (ARFE). C'est une association à but non lucratif, créée dès 1971 et régie par les lois de la République Fédérale d'Allemagne puisque le siège est situé à Gronau dans le land de NordRhein-Westfalen. L'ARFE est une interface entre les régions frontalières et les instances européennes, à la fois pour soutenir les actions des organismes transfrontaliers, coordonner les projets et faire reconnaître ces actions vis-à-vis de l'Europe. Le canton de Genève est officiellement membre de l'ARFE, présent dans le CRFG, le Conseil du Léman et la COTRAO ; il joue un rôle d'intermédiaire important.

L'ARFE a adopté une Charte²² européenne des régions frontalières et transfrontalières en 1981, reconnue officiellement par le Conseil de l'Europe le 24 mai 1988 et réadaptée en 1995 pour tenir compte de l'évolution politique et économique en Europe centrale et orientale. L'ARFE est intervenue auprès de la Direction Générale XVI de la Commission européenne pour l'élaboration du programme Interreg.

Même si les organismes transfrontaliers de notre espace d'étude n'adhèrent pas directement à l'ARFE, il faut reconnaître que cette association est un outil important de pression auprès de l'Union européenne pour la reconnaissance des actions transfrontalières.

N'oublions pas la création de l'Association des Régions d'Europe (ARE) qui regroupe neuf organisations inter-régionales dont l'ARFE et la COTRAO et trois cents collectivités territoriales d'Europe. L'ARE a joué un rôle influant²³ dans l'élaboration du traité de Maastricht notamment pour l'affirmation du principe de la subsidiarité, l'ouverture du Conseil des Ministres aux représentants régionaux dans certaines conditions, et la création du Comité des régions et des autorités locales.

Enfin, nombre de représentants participant au fonctionnement des organisations

²² Voir annexe n° 6

²³ R. Balme, 1996, p. 33

transfrontalières sont aussi au Conseil de l'Europe, soit comme représentants des députés des parlements nationaux dans l'Assemblée parlementaire, soit comme représentants des pouvoirs locaux et régionaux dans le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe.

Les organisations transfrontalières, dans la dynamique européenne de renforcement des collectivités locales et régionales, sont une affirmation territoriale des nouveaux réseaux de pouvoirs complétant voire s'opposant aux pouvoirs centraux des Etats-nations sans pour autant s'en affranchir. *Les décisions dépendent toujours d'accords internationaux dans le domaine transfrontalier.*

Conclusion du chapitre 2 : Les décisions-recommandations ne sont pas suffisantes

Les organismes transfrontaliers ont comme caractéristique dominante, la diversité. Les espaces intégrés dans leurs actions sont variables, les types de représentants selon le principe des étages défini par Guy Saez et Michel Bassand le sont aussi. Néanmoins, les actions se résument en deux catégories. Il y a les actions de grande ampleur notamment celles qui touchent à l'aménagement du territoire où les organismes ont des pouvoirs limités dans le sens où ils aboutissent à des décisions-recommandations. La deuxième catégorie d'actions concerne les échanges culturels et scolaires, les manifestations ponctuelles, les campagnes d'information et de formation. Ces actions sont efficaces, concrètes et plutôt fixées dans le court terme.

Sur le plan spatial, nous avons défini deux types d'organisations. Celles qui touchent directement aux territoires frontaliers, et ayant comme cohérence la limite entre les territoires. De l'autre, les organismes de coopération interrégionale où les frontières ne sont qu'un volet secondaire des stratégies de coopération entre les grandes politiques régionales.

Connaissant les forces et les faiblesses, nous devons nous interroger sur l'avenir de ces organisations. Rien ne permet de les remettre totalement en cause mais il

est clair qu'elles ont intérêt, notamment le Conseil du Léman, à se *recentrer sur les actions où les savoir-faire et les réalisations sont les plus concrètes*. Nous pensons bien sûr au domaine culturel. Les grandes infrastructures transfrontalières sont du domaine des Etats et relèvent soit de conventions nationales, soit de la mise en place d'organisation transfrontalière définie dans la Convention de Karlsruhe²⁴ .

Deux grands types d'organisations transfrontalières seraient alors imaginables. Celles, existantes, donnant les grandes directives sous forme de décisions-recommandations et dynamisant les moyens de connaissance et de reconnaissance mutuelles. Celles des organisations tendant au suivi d'actions concrètes et permanentes comme la gestion d'un réseau de transport.

De toute manière une *remise en cause est nécessaire au niveau de la coopération entre ces organismes* pour éviter la redondance dans les études et les décisions. Ce n'est pas en multipliant les organismes mais en créant un réseau d'échanges que les organisations transfrontalières trouveront une légitimité auprès des élus locaux et des citoyens en général.

²⁴ Cette Convention n'a pour l'instant aucune réalité sur la frontière franco-allemande et les régions limitrophes suisses et luxembourgeoises.

CHAPITRE 3

L'ESPACE MONT-BLANC, UNE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE ORIGINALE

Les années quatre-vingt ont vu germer l'idée d'un Parc International pour protéger la chaîne du Mont-Blanc considérée comme un élément du patrimoine mondial. La décennie suivante a vu se mobiliser les acteurs locaux et régionaux à la fois pour *proposer un contre-projet* plus adapté à leurs besoins mais surtout pour se réapproprier un territoire en passe de devenir un conservatoire naturel. De cette démarche est née une structure encore en gestation appelée *Espace Mont-Blanc* (EMB) permettant de mobiliser une partie des acteurs politiques locaux français, valaisans et valdôtains.

L'Espace Mont-Blanc fait l'objet d'un chapitre à lui tout seul. L'originalité de la démarche de coopération et l'implication territoriale des enjeux font de l'EMB un exemple significatif de la complexité des médiations. Néanmoins, nous pouvons nous interroger sur *les capacités d'une structure*, d'ailleurs difficile à définir, à mener sur le long terme un projet suffisamment sérieux pour remettre définitivement en cause le projet d'un Parc International ? L'EMB peut-il devenir *un modèle* en matière de médiations transfrontalières ?

1. PROPOSITION EXTÉRIEURE ET RÉACTION LOCALE

Démarche défensive locale face à l'offensive protectrice internationale

L'EMB trouve son origine dans l'évènement du bicentenaire de la première ascension du sommet du Mont-Blanc, en 1986. L'ensemble des associations de protection de la nature et les clubs alpins avaient officiellement demandé la mise en place d'un statut spécifique pour protéger le patrimoine naturel européen constitué par le massif du Mont-Blanc. L'idée de Parc International, même si elle n'a pas eu d'échos officiels immédiats, a été entendue. En 1988, les trois ministres de l'environnement concernés par la protection du Mont-Blanc, suisse, italien et français, se réunissent à Locarno pour décider l'étude de faisabilité d'un Parc International Naturel du Mont-Blanc.

Contrairement aux organismes de coopérations transfrontalières comme le Conseil du Mont-Blanc ou le Conseil Valais-Vallée d'Aoste, l'initiative est partie des acteurs extérieurs aux territoires concernés par le projet. Les premiers acteurs sont les *associations* dont la majorité des cadres n'a aucun lien avec l'économie montagnarde. Ils ont une interprétation restrictive de la montagne, souhaitant protéger un espace qu'ils apprécient en l'état actuel, voire dans l'état supposé idéal d'autrefois. Tout équipement nouveau est considéré comme une atteinte à l'environnement. Ils ne conçoivent pas le massif du Mont-Blanc comme *un équilibre subtil entre les activités économiques génératrices d'emplois et le territoire comme patrimoine commun*. Les partisans actifs sont des randonneurs et des alpinistes, très souvent résidents secondaires de la région. Leur vision de l'espace est conditionnée par leur présence temporaire et la volonté de faire correspondre l'image territoriale du Mont-Blanc aux motivations de leurs présences. Les seconds acteurs extérieurs sont les représentants *des pouvoirs centraux*. Pour les trois pays, le Mont-Blanc est à la fois un élément périphérique des territoires nationaux et le toit de l'Europe, véritable symbole de l'alpinisme mondial. L'idée de Parc International est, dans cette logique, une réponse cohérente puisque ne

concernant pas des territoires économiquement stratégiques et répondant à une demande considérée comme légitime de la part des associations de protection de l'environnement. Le caractère international est un argument pour démontrer l'originalité de la démarche à l'ensemble des citoyens dans un contexte de construction européenne. A l'époque, l'intégration de la Suisse à l'Espace économique européen, et pourquoi pas à l'Union européenne, est une hypothèse prise au sérieux.

Du côté italien et du côté français, la démarche, au niveau national est cohérente car elle correspond aux prérogatives des ministères concernés. Du côté de la Suisse, contrairement à l'aménagement du territoire, l'environnement est de la compétence de la Confédération, les cantons ayant l'obligation de l'exécution des directives fédérales, d'ailleurs très strictes. Le concept de parc en Suisse définit une réserve naturelle où les activités humaines n'ont pas leur place, contrairement à la France et à l'Italie où les statuts s'adaptent en fonction des besoins de l'économie locale.

Du bicentenaire à la réunion de Locarno, *les acteurs politiques et économiques locaux et régionaux* ont été exclus de la réflexion que nous pouvons considérer comme officielle. C'est pourquoi les acteurs locaux¹, en grande partie mobilisés par l'initiative de Michel Charlet, Maire de Chamonix, se sont réunis en réaction à cette main mise extérieure sur leur territoire. L'idée de Parc International a motivé les acteurs français, valaisans et valdotains à coopérer pour faire une contre-proposition permettant de recentrer le projet en fonction des populations montagnardes permanentes et non pas temporaires.

La coopération transfrontalière n'a donc pas pris naissance du fait de la volonté de créer un projet commun, mais elle a été motivée par *la volonté de bloquer un projet venu de l'extérieur*.

Néanmoins, la rapidité de réaction des acteurs locaux s'explique en partie grâce à l'histoire commune en matière de relations transfrontalières. Les relations ont toujours existé par les cols, le XXe siècle aurait plutôt eu tendance à les diminuer,

¹ Sous le terme d'acteurs locaux, nous réunissons l'ensemble des responsables locaux et régionaux directement concernés par le territoire du Mont-Blanc.

bien que des valaisans et des valdotains se soient installés dans la vallée de Chamonix pour participer à l'épopée touristique locale. Surtout, en 1964, a été mis en place le Triangle de l'amitié. Cet organisme transfrontalier fait peu parler de lui, ceci est essentiellement dû à une carence structurelle de communication vers l'extérieur. Pourtant, le Triangle de l'amitié a permis de très nombreux échanges culturels et sportifs entre la vallée de Chamonix, le Val d'Aoste et le Valais notamment Martigny. Cette longue expérience relationnelle a été un formidable atout pour contrer le projet de parc, car *la connaissance mutuelle préliminaire était déjà faite* même s'il n'y avait pas dans les années quatre-vingt un savoir-faire commun dans les démarches réflexives concernant l'environnement et l'aménagement du territoire. En décembre 1989, les élus locaux se concertent avec la volonté officialisée de gérer ensemble, et de manière décentralisée, l'espace du massif du Mont-Blanc.

Les pouvoirs centraux ont été obligés de composer

En octobre 1990 à Annecy, les trois ministres de l'environnement constatent les *antagonismes présents* à propos du Mont-Blanc. Ils ne peuvent décemment agir sans prendre en compte la mobilisation des acteurs locaux avec comme leader le maire de Chamonix, commune où se situe le sommet du Mont-Blanc. Bien sûr, les espaces situés au-dessus de 2000 mètres d'altitude sont sous la tutelle complète de l'Etat en matière d'aménagement du territoire en France, mais personne ne peut imaginer un parc délimité par une courbe de niveau ! Il est alors décidé d'intégrer les acteurs locaux dans la réflexion générale, le terme de parc naturel disparaît au profit de "zone intégrée autour du Mont-Blanc", notion suffisamment vague pour ne pas exclure telle ou telle partie. Avec du recul, nous pouvons nous interroger sur le sens même de ce concept, néanmoins il sert en lui-même de *structure de médiation* en l'absence d'organisme médiateur.

Un an après, à Champéry dans le Valais, les autorités nationales et locales décident la mise en place d'une *Conférence Transfrontalière Mont-Blanc*. En réalité, les instances nationales ont accepté les contre-propositions locales

permettant de bloquer momentanément le projet de Parc naturel International. Cette conférence a pour objectif de préciser les idées directrices émises par les élus locaux et de mettre en place des expériences concrètes pour vérifier la pertinence des choix avant de les généraliser. Les idées clés proposées se résument par la volonté de “protéger les milieux naturels et du paysage avec la promotion d’activités socio-économiques dans le sens d’un développement durable”². Autant dire que la Conférence a pour mission de mettre en place un concept qui relève de subtilités sémantiques n’impliquant que modestement les partenaires pour trouver des solutions acceptables en remplacement d’un parc.

2. L’ESPACE EST AU COEUR DE LA COOPÉRATION

Une structure virtuelle au service de la réalité

La Conférence Transfrontalière Mont-Blanc réunit quinze membres, cinq membres par pays dont au moins trois sont des responsables locaux. Ainsi, cette conférence constitue-t-elle une approche mixte entre les projets centralisés et les volontés totalement décentralisées. Chaque pays trouve un équilibre entre sa structure institutionnelle propre et la possibilité de mettre en place une coopération transfrontalière à l’échelle régionale. Le Président de la Conférence est le ministre français de l’environnement. Les vices-présidences sont assurées par les ministres de l’environnement pour les parties suisse et italienne, tandis que du côté français c’est le maire de Chamonix, Michel Charlet, qui assure la fonction.

Chaque pays membre a nommé un coordinateur puisqu’il n’existe pas d’organisme transfrontalier à proprement parler. Les coordinateurs sont chargés d’animer l’exécution des décisions de la Conférence. En pratique, les coordinateurs sont des personnes salariées connaissant très bien la réalité quotidienne du terrain des instances locales ou régionales, côté valaisan Willy Cretton est “aménagiste” au

² Charte Espace Mont-Blanc, Syndicat intercommunal “Espace Nature Mont-Blanc”, juin 1997, p. 3

service de l'aménagement du territoire du canton du Valais, côté valdôtain Maria Paola Varda est chef du service des relations extérieures de la présidence du gouvernement valdotain, tandis que Jean-Marc Bonino est secrétaire à la Mairie de Chamonix et chargé de mission au Secrétariat du Syndicat Intercommunal Espace Nature Mont-Blanc³. Les trois coordinateurs sont donc des fonctionnaires, la surprise est du côté français puisque le pays le plus centralisé a le coordinateur le plus décentralisé dans la structure administrative. Cela s'explique d'abord par le rôle exceptionnel joué par le maire de la commune de Chamonix, et par l'absence de représentants des Conseils Généraux de la Savoie, comme de la Haute-Savoie.

Figure 56 :
Membres de la Conférence Transfrontalière Mont-Blanc

Président de la Conférence transfrontalière : ministre français de l'environnement		
SUISSE	FRANCE	ITALIE
Vice-président Fonctionnaire cantonal	Vice-président Élu local	Vice-président Élu régional
3 élus locaux et 1 représentant de la Confédération	2 élus locaux et 2 représentants de l'Etat	1 élu local et 2 représentants de l'Etat
Coordinateur Fonctionnaire cantonal	Coordinateur Fonctionnaire local	Coordinateur Fonctionnaire régional

Source : CEAT, mai 1998, p. 19

Un règlement intérieur a été prévu pour structurer le travail commun. Ainsi, la Conférence doit se réunir au moins une fois par an, en pratique elle se réunit trois à quatre fois par an. Ces réunions sont préparées par une commission permanente réunissant les vice-présidents et les coordinateurs. Depuis 1996, Serge Tuaz a été nommé chargé de mission à mi-temps avec une secrétaire elle-même à mi-temps pour assurer le secrétariat général de l'Espace Mont-Blanc. Ce chargé de mission complète son mi-temps en assurant le secrétariat de l'Espace Nature Mont-Blanc, assurant ainsi une bonne communication entre les deux structures. Ce secrétariat est localisé en France, à Chedde, confirmant l'implication importante de la France dans cette coopération transfrontalière régionale.

Enfin, des groupes de travail ont toujours assisté la Commission permanente pour

³ Voir infra, p. 211

l'étude des dossiers précis. Il est intéressant de constater que de 1991 à 1998, le nombre de membres de ces groupes de travail n'a cessé de diminuer, actuellement les membres sont essentiellement des élus locaux. Le trop grand nombre de participants aux groupes de travail ne permettait pas une réflexion approfondie. Actuellement, des experts extérieurs peuvent intervenir sur des sujets précis dans le cadre de ces groupes, mais ils n'en font plus partie.

Quelques remarques sont nécessaires pour souligner l'originalité de cette structure et les difficultés qu'elle rencontre. Les acteurs locaux sont de loin dominants, les représentants des pouvoirs centraux sont à la fois minoritaires et n'ont que très peu de pouvoirs. Chaque pays a finalement une approche différente de la Conférence. Dans le Val d'Aoste, la situation est la plus simple, puisque la Région Autonome maîtrise la situation y compris financière, Rome ne subventionne pas la participation italienne. En Suisse, le canton a une grande liberté d'intervention mais bénéficie d'un soutien important de la Confédération sur le plan financier, à hauteur de 90 % de la participation suisse. *Côté français*, la situation est beaucoup plus complexe. L'implication de l'Etat est très modeste, sa contribution financière a même disparu en 1996, démarche ressemblant à un test du pouvoir central pour évaluer la capacité des élus locaux à gérer ce dossier. Contrairement à la Suisse et à l'Italie, la France n'a pas de structure comparable aux cantons ou à la région autonome. Ni la région Rhône-Alpes, ni les Conseils généraux ne se sont intéressés au sujet de l'Espace Mont-Blanc. Ce sont donc les élus locaux, à l'échelle des communes, qui participent directement à cette coopération. *La décentralisation semble totale* et présente l'avantage d'impliquer complètement les élus, contrairement à ce qui se passe dans le Valais et dans le Val d'Aoste. Il existe pourtant un revers de la médaille. Nous n'imaginons pas tous les représentants des communes françaises discuter avec les quelques représentants régionaux étrangers. Les élus, pour pallier cette faiblesse, ont décidé de mettre en place un Syndicat Intercommunal "Espace Nature Mont-Blanc". Véritable plate-forme de discussion entre les élus français pour répondre d'une manière unifiée aux attentes suisses et valdotaines. Les élus peuvent ainsi débattre des orientations choisies

sans pour autant présenter leurs divergences dans le cadre de la Conférence Transfrontalière. A l'intérieur du Syndicat Intercommunal, la situation n'est pas simple entre les intérêts particuliers de chaque commune face aux projets de l'Espace Mont-Blanc et les rivalités existantes entre les élus. Pour impliquer totalement les élus, une Charte dite "Espace Mont-Blanc" a été réalisée en juin 1997 entre les partenaires du Syndicat pour formaliser les engagements de chacun face à la Conférence. Force est de constater qu'il n'y a pas une pensée commune face au Mont-Blanc, certaines divergences ont provoqué le départ de communes comme celle de Saint Gervais-les-Bains, pourtant au coeur du massif du Mont-Blanc contrairement à des communes très éloignées comme Val d'Illier en Valais ou les Gets en France.

Un objectif : préserver sans momifier

Toute la difficulté de l'EMB se situe au niveau de la définition de ses propres objectifs. Sa création correspond à une réaction face à un projet extérieur apparaissant à la fois comme sclérosant pour le territoire du Mont-Blanc et une atteinte au pouvoir des collectivités locales. Le concept de Parc naturel International proposé par les associations de protection de l'environnement était conçu d'abord comme un outil pour limiter, voire stopper, toute initiative visant à "bétonner" les territoires d'altitude. N'oublions pas que les remontées mécaniques hivernales et les quelques équipements fonctionnant en été sont déterminants pour l'économie touristique. Les actifs et responsables locaux ont donc vu une menace pour l'avenir économique des vallées.

Les enjeux des années quatre-vingt-dix étaient de trouver des objectifs mobilisateurs pour l'ensemble des partenaires. Bien entendu, le projet de réaliser un bilan de la réalité du territoire de l'EMB ne pouvait être que mobilisateur mais totalement insuffisant pour pérenniser la structure. C'est pourquoi les responsables ont cherché une réponse dans le concept de développement durable approuvé au sommet de Rio⁴. L'idée de fond est de favoriser le développement économique

⁴ Juin 1992

donc l'emploi local tout en préservant un patrimoine naturel exceptionnel. Le développement sans atteindre le "stock" de richesses naturelles⁵ est un exercice louable mais qui n'a pour le moment pas de modèle durable. De plus, le concept de développement durable est en cohérence avec la Convention Alpine.

Le concept existe et les déclarations d'intentions ont été faites, reste à mettre en cohérence deux objectifs qui semblent antinomiques avec d'un côté le maintien, voire le développement des emplois et de la richesse locale, et de l'autre préserver le patrimoine naturel.

Nous pouvons nous interroger sur l'efficacité d'un objectif comme le *développement durable connaissant ses ambiguïtés* pour mobiliser sur le long terme des responsables locaux aux intérêts complexes et changeants avec le temps ?

Le concept de développement durable est-il compatible avec les approches nationales divergentes de la protection de l'environnement ?

Les acteurs de l'EMB n'ont pas tous la même interprétation des objectifs acceptés : les Suisses mettent en priorité l'aspect développement économique local tandis que Français et Valdôtains considèrent comme prioritaire la dimension environnementale de l'EMB⁶.

Les objectifs existent mais leur définition ne peut entraîner qu'ambiguïté dans un contexte pluri-culturel notamment en matière de pratiques politiques.

A constats communs, absence de solutions ?

L'ensemble de la réflexion de l'EMB jusqu'à nos jours est articulé en quatre axes correspondant à la fois à quatre constats et quatre groupes de travail. Ces groupes ont comme mission de dresser des bilans, de réfléchir aux différentes possibilités pour aboutir à un développement durable et de faire des propositions concrètes. Comme nous l'avons dit ci-dessus⁷, le nombre de membres a diminué et les élus locaux sont progressivement devenus largement majoritaires. En 1994, les acteurs

⁵ Les paysages sont ici considérés comme richesses naturelles.

⁶ CEAT, p. 27, mai 1998

⁷ Voir p. 210

de l'EMB, conscients de la jeunesse de leur mouvement, ont fait le choix de cibler les actions à cheval sur les trois axes frontières du territoire Mont-Blanc considérés alors comme des zones-tests. La montagne de Balme, les deux versants du Val Ferret et les cols du Bonhomme et de la Seigne ont en commun d'être zones transfrontalières et caractéristiques des territoires montagnards entre espace naturel de haute montagne et vallées urbanisées. Regardons successivement les quatre axes considérés comme prioritaires par l'EMB.

L'agriculture de montagne :

En-dehors de la très haute montagne, le territoire de l'espace Mont-Blanc se caractérise d'abord par un espace rural où l'agriculture est l'élément déterminant à la fois pour la préservation des paysages et pour l'activité économique locale, l'EMB a fait le choix d'intervenir directement pour soutenir les activités agropastorales et sa variante de plus en plus nécessaire agro-touristique. L'EMB souhaite à la fois influencer l'agriculture pour préserver l'environnement tout en favorisant le développement économique des exploitations agricoles. Les objectifs sont ambitieux et correspondent à une analyse cohérente mais classique de l'agriculture de montagne propre aux trois territoires nationaux de l'EMB mais identiques à d'autres régions alpines.

Les actions, choisies par le groupe de travail et mises en oeuvre par les coordinations sont finalement très ciblées sur quelques réalisations concrètes comme la réhabilitation de l'alpage des grands plans à Beaufort ou la construction d'une ferme auberge à Vallorcine.

La sauvegarde des milieux sensibles :

Ce deuxième axe est essentiel dans les objectifs de l'EMB et intègre la présence de l'homme dans l'environnement. Cela explique le financement d'action comme l'inventaire du bâti agricole et d'alpage dans le secteur des cols de la Seigne et du Bonhomme.

Le groupe de travail a souhaité que l'information sur l'environnement soit prise en

compte comme élément de protection de l'environnement. Le centre d'initiation à la nature montagnarde au Château des Rubins à Sallanches est la concrétisation de cette démarche didactique.

Le tourisme extensif doux :

Le troisième volet correspond à la première activité économique du territoire de l'EMB. Le terme "d'extensif doux" peut surprendre dans une région où le tourisme est tout sauf doux. L'exemple de la vallée de Chamonix (communes de Chamonix-Mont-Blanc et des Houches) est éclairant avec 40.700 lits⁸ en résidences secondaires et 32.200 lits en hébergement marchand. Pour le pays du Mont-Blanc versant français, la fréquentation hivernale représente 4.250.000 journées et la fréquentation estivale est de 3.500.000 journées. Globalement nous pouvons dire que le tourisme est intensif tant sur le versant français que valdotain, la partie valaisanne est globalement plus préservée.

En réalité le thème du troisième groupe de travail relève plus de *l'ambition politique de l'EMB en matière touristique que d'un constat*. Le tourisme extensif doux est considéré comme une possibilité de promotion afin de limiter les atteintes à l'environnement.

Ce volet est marqué par l'action avec une signalétique touristique commune, le soutien aux circuits de randonnée avec l'édition de topo-guide (Val Vény, Val Ferret), un plan d'aménagement des sentiers au col de la Seigne ou encore des points d'information comme à l'hospice du Petit Saint-Bernard.

Pour l'instant, la démarche est encore ponctuelle et ne correspond pas à une approche globale du tourisme extensif centré sur la pratique estivale de la randonnée et la découverte du patrimoine agro-environnemental.

La question des transports :

Ce dernier groupe de travail est sans aucun doute le plus surprenant. Il correspond à une réalité, le territoire de l'EMB est un passage clé des Alpes⁹ avec des

⁸ données tirées de *Pays du Mont-Blanc Diagnostic territorial*, Direction Départementale de l'Équipement de Haute-Savoie, octobre 1996

⁹ cf. partie 1, chapitre 3, p. 69

nuisances connues et actuellement évaluées dans le cadre d'une étude sur l'air mettant en évidence l'impact des véhicules notamment les camions mais aussi du chauffage au fioul dans les vallées. Néanmoins, nous imaginons difficilement les possibilités d'actions du groupe de travail en-dehors du *lobbying* auprès des ministères et de la Commission européenne car les décisions en matière de transports, surtout routier, relèvent des pouvoirs centraux et non pas des collectivités locales. Le principal travail est une étude "Transports"¹⁰ sur l'ensemble de l'Espace Mont-Blanc.

L'activité des quatre groupes de travail permet de dégager quelques remarques. La première concerne l'impact des actions engagées, globalement elles sont très localisées et nationales. Chaque partie nationale anime des actions sur son territoire mais aucune action pour le moment n'a de caractère réellement transfrontalier. L'EMB semble être un outil de concertation pour homogénéiser des actions nationales.

La seconde est plus générale. L'EMB s'est créé en réaction au projet de Parc International avec, comme principe essentiel, une approche globale du territoire. L'EMB, en contre projet, semble avoir beaucoup de mal à structurer ses actions dans le cadre d'une approche globale, en donnant l'impression d'une parcellisation des actions en fonctions d'intérêts très locaux.

Les travaux de l'EMB permettent d'affirmer que *les constats de la situation existante sont réellement communs* aux différents acteurs du territoire, par contre les *solutions proposées pour remédier aux difficultés soulignées ne semblent pas relever d'une approche globale*. Est-ce une difficulté liée à l'esprit décentralisé de l'EMB ou bien cela est-il le résultat d'une carence structurelle ?

¹⁰ le mandat d'étude a été confié en 1994 à un groupement transfrontalier de bureaux d'études :
Transversal, Transitec, Ecoscan, Studio Technico Dannaz
Le rapport final a été rendu en août 1996

3. LES MÉDIATEURS SONT LÀ, MAIS IL MANQUE LE CADRE DE MÉDIATION

L'efficience¹¹ de l'EMB reste modeste

La structure Espace Mont-Blanc, animée par ses trois coordonateurs, a fourni un travail considérable notamment de 1992 à 1998. Les études engagées ont été à la fois nombreuses et de qualité. *Quelques actions ont abouti* à des réalisations concrètes pour l'agriculture de montagne, le tourisme ou encore la valorisation du patrimoine naturel comme le marais de Champex.

Il est intéressant de reprendre le jugement des acteurs interrogés¹² dans le cadre de l'étude du CEAT¹³. Deux groupes de réponses permettent de distinguer ceux qui jugent positives les actions de l'EMB et ceux qui les trouvent insuffisantes. Trois arguments sont favorables avec des actions concrètes qui permettent une revalorisation voire le développement de secteurs bien précis, un réseau relationnel entre les partenaires de plus en plus dense et enfin le fait que le Parc International n'a pas vu le jour. Ces arguments montrent l'ambiguïté des objectifs : est-ce la cause de la mise en place de l'EMB ou les réalisations innovantes qui sont importantes ? Le fait d'éviter le parc est-il suffisant pour motiver les partenaires à rester liés entre eux ?

Les remarques des déçus concernent le manque de réalisations concrètes notamment dans le domaine de la protection de l'environnement, et surtout la "lenteur" et la "lourdeur des procédures". Les derniers arguments sont graves car ils mettent en cause la structure même de l'Espace Mont-Blanc.

L'ensemble des avis apportés par les acteurs interrogés est pertinent, mais il

¹¹ efficience dans le sens de capacité de rendement, rapport entre l'investissement (humain et matériel) et les résultats

¹² CEAT, pp. 29-30, mai 1998

¹³ La Confédération Suisse, suite au refus du référendum de 1993, a engagé un programme national de recherche n° 42 et intitulé "fondements et possibilités de la politique extérieure suisse" avec un volet plus spécifique appelé "Vers de nouveaux modes de coopération régionale transfrontalière ? Evaluation comparative et propositions d'améliorations". La Communauté d'Etudes pour l'Aménagement du Territoire (CEAT) situé à Lausanne a reçu la mission d'étude pour le cas de l'Espace Mont-Blanc

souligne la difficulté à appréhender les objectifs du fait même de leurs imprécisions. Certains acteurs voient l'EMB comme un simple outil pour empêcher le projet initial, d'autres comme un tremplin pour prendre en main l'avenir de ce territoire transfrontalier.

*Tout l'enjeu est de savoir si l'investissement humain et financier a eu une véritable efficacité territoriale*¹⁴. Plusieurs critères sont utilisés par Stéphane Decoutere pour évaluer cette efficacité. Nous avons d'abord "la capacité d'un territoire et des acteurs qui le composent à créer des richesses, des emplois (et) du bien être". Le rapport du CEAT le constate, rien ne permet de dire que l'Espace Mont-Blanc a une efficacité territoriale. L'impact sur l'emploi est marginal même s'il y a des investissements pour moderniser l'outil de travail par des actions ponctuelles, par exemple, la réhabilitation de l'alpage des grands plans à Beaufort. Il y a plutôt soutien au maintien de l'emploi. L'EMB a-t-il favorisé la création de richesses ? Rien ne permet de l'affirmer. Enfin, en terme de bien être, l'EMB participe à l'amélioration du cadre par des actions localisées sur des aires routières de repos, la signalétique et le balisage de chemins de randonnées. Les populations les plus touchées ne sont pas celles impliquées quotidiennement dans le territoire de l'EMB, ce sont surtout les touristes qui en profitent, ces derniers représentent aussi la richesse première du territoire. La satisfaction de la clientèle touristique est déterminante pour pérenniser l'emploi et finalement le bien être de tous. L'efficacité territoriale est donc difficile à mesurer dans l'action d'une structure jeune qui a des moyens limités. Mais cette difficulté ne nous permet pas de juger négativement l'efficience de l'EMB à partir de ces critères.

S.Decoutere donne un critère complémentaire et autrement plus complexe. L'efficacité territoriale permet de "recréer des proximités vécues tout en assurant l'insertion de la collectivité dans son environnement plus vaste"¹⁵. L'EMB favorise des liens de proximité entre les vallées suisses, françaises et valdotaines. En pratique, les liens de proximité concernent d'abord une élite politique impliquée par l'EMB, mais certaines actions comme les journées de l'alpage à Megève ont permis

¹⁴ S. Decoutere, 1996, p. 33

¹⁵ S. Decoutere, 1996, p. 33

à des alpagistes de se rencontrer pour partager leurs expériences. Même s'il est ponctuel, cet exemple montre bien le rôle de l'EMB pour *renouer des liens de proximité qui ont largement existé dans le passé*.

Par contre, en ce qui concerne "l'insertion de la collectivité dans son environnement plus vaste", les résultats ne sont pas encourageants. La dimension européenne de l'expérience de l'EMB n'est jamais mise en avant par les acteurs car *l'expérience est considérée comme locale*, toujours dans une logique de réappropriation d'un territoire menacé par un projet extérieur. En aucun cas, l'EMB ne veut être une opération européenne pilote, la dimension européenne n'est prise en compte que dans une logique de moyens à travers les demandes de subventions Interreg ou de liens interpersonnels entre les acteurs de l'EMB et d'autres organismes transfrontaliers. Les élus prenant en compte les enjeux européens sont rares même si le maire de Chamonix a affirmé¹⁶ "un espace nouveau est en train d'être inventé (...). Nous jetons les bases d'une Europe des régions qui sait faire vivre ses différences, ses atouts, et ses complémentarités." Cet enthousiasme est lié à la naissance de l'Espace Mont-Blanc, les faits n'ont pas confirmé la prise de conscience de créer ou de mobiliser une région d'Europe.

L'efficacité territoriale de l'EMB est donc modeste avec des exemples toujours très ponctuels mais le problème se pose surtout en terme d'efficience. L'efficacité mise en rapport avec le temps, les moyens et l'énergie investis permettent de dresser un bilan, bien que provisoire, plutôt décevant.

Cette remarque n'est finalement qu'une banalité dans le cadre d'une démarche comparative. La majorité des organismes transfrontaliers ont des problèmes similaires bien que des résultats tangibles attestent de leurs actions. L'objet frontière est un élément qui complique les démarches pour aboutir à des actions concrètes mais il est aussi la raison d'être des organismes transfrontaliers. Dans le cas de l'EMB, ce problème est plus déconcertant dans le sens où sa structure "légère" devrait être un avantage pour rentabiliser l'investissement humain et financier. La souplesse potentielle de l'EMB ne semble pas être un atout. Le

¹⁶ Le Monde, 11-12 juillet 1993 dans un article de Claude Francillon "Protéger l'espace Mont-Blanc"

rapport du CEAT met en évidence deux explications. La première concerne “la tension existant entre les principes de protection et de promotion”, d’autant que la notion de développement durable n’est pas définie de la même manière selon les acteurs. Il est très difficile de mettre en place des actions favorisant des emplois liés à la découverte du patrimoine naturel tout en mettant en oeuvre des règles pour protéger ce même patrimoine. La deuxième est l’absence d’instruments méthodologiques fiables d’évaluation, cette remarque est juste mais elle est très éloignée de nombreuses pratiques politiques. Une troisième explication peut être formulée d’autant qu’elle semble être déterminante. Elle concerne le doute permanent des acteurs sur la réalité de la structure EMB. Le vote engagé par le Syndicat Intercommunal “Espace Nature Mont-Blanc” en juin 1997 pour confirmer la participation des communes françaises est un bon révélateur sur la nécessité de *relancer régulièrement la dynamique face à l’absence de structure stable*.

Nous en arrivons à un constat ambigu : si une structure institutionnelle est un frein à l’efficacité des actions engagées, l’absence de structure peut être également un handicap. Où est alors la solution idéale ?

La maîtrise locale du projet est-elle compatible avec une solution institutionnelle ?

L’Espace Mont-Blanc se trouve face à quatre problèmes majeurs qui expliquent la période d’incertitude actuelle soulignée par le rapport du CEAT¹⁷. La structure de l’EMB a vécu depuis 1992 sur l’impulsion donnée par les acteurs locaux pour bloquer toutes initiatives centralisatrices favorables à un Parc International naturel. Actuellement, les acteurs de l’EMB doivent se donner de nouveaux moyens pour pérenniser son existence et ses actions. Le premier problème concerne celui du territoire de l’EMB puisqu’en 1998 nous pouvons encore parler de périmètre provisoire. En 1992, la Conférence Transfrontalière, sur mandat des trois ministères de l’environnement à Paris, Berne et Rome, a fait une triple proposition pour définir le ou les *territoires de l’EMB* (figure 57, p. 222) :

¹⁷ CEAT, 1998, p. 34

- Un premier périmètre est défini par l'enveloppe du "monument naturel d'intérêt mondial"¹⁸. Cet ensemble est défini par le volume orographique de la chaîne du Mont-Blanc représentant 78.000 ha. Il correspond aussi aux limites qu'aurait pu avoir le Parc International.
- Un second périmètre considéré comme élargi est "le coeur d'un domaine écologique d'importance européenne". Ce domaine de 305.000 hectares intégrerait, en plus du massif du Mont-Blanc, les continuités territoriales avec les massifs périphériques juridiquement protégés comme les Parcs du Grand-Paradis et de la Vanoise, le massif du Grand-Combin et la chaîne des Aravis. Ce territoire n'intègre pas ces quatre espaces naturels mais ils se juxtaposent pour garantir une cohérence en terme de préservation de l'environnement.
La crainte, et elle s'est souvent confirmée par le passé, est de voir une opération touristique importante se développer dans un interstice du maillage composant les espaces contrôlés. Les réalisations sur le pourtour du Parc National de la Vanoise dans les années soixante-dix permettent de saisir le risque à trop protéger un site sans réguler la périphérie. Ce second périmètre, défini en 1992, souligne une approche nouvelle en terme de protection et de valorisation de la nature. L'EMB conçoit son territoire comme un nuancier afin d'éliminer les risques du "tout béton" face à une nature "sans homme". Les débats et tensions politiques de la délimitation de la zone classée sont ainsi écartés.
- Un troisième périmètre a été proposé sans pour autant en fixer les limites. Ce vaste territoire doit permettre de traiter l'ensemble des problèmes liés à l'existence des frontières, il intègre donc les grandes agglomérations et les axes des flux structurant l'espace. Nous pouvons nous interroger sur l'influence réelle que peuvent avoir les élus locaux et régionaux actifs dans l'EMB face aux décisions des responsables de villes comme Turin, Milan, Genève, Berne, Lyon voire Paris.

¹⁸ EMB, 1998, p. 22

Figure 57 : Les trois périmètres de l'Espace Mont-Blanc proposés en 1992

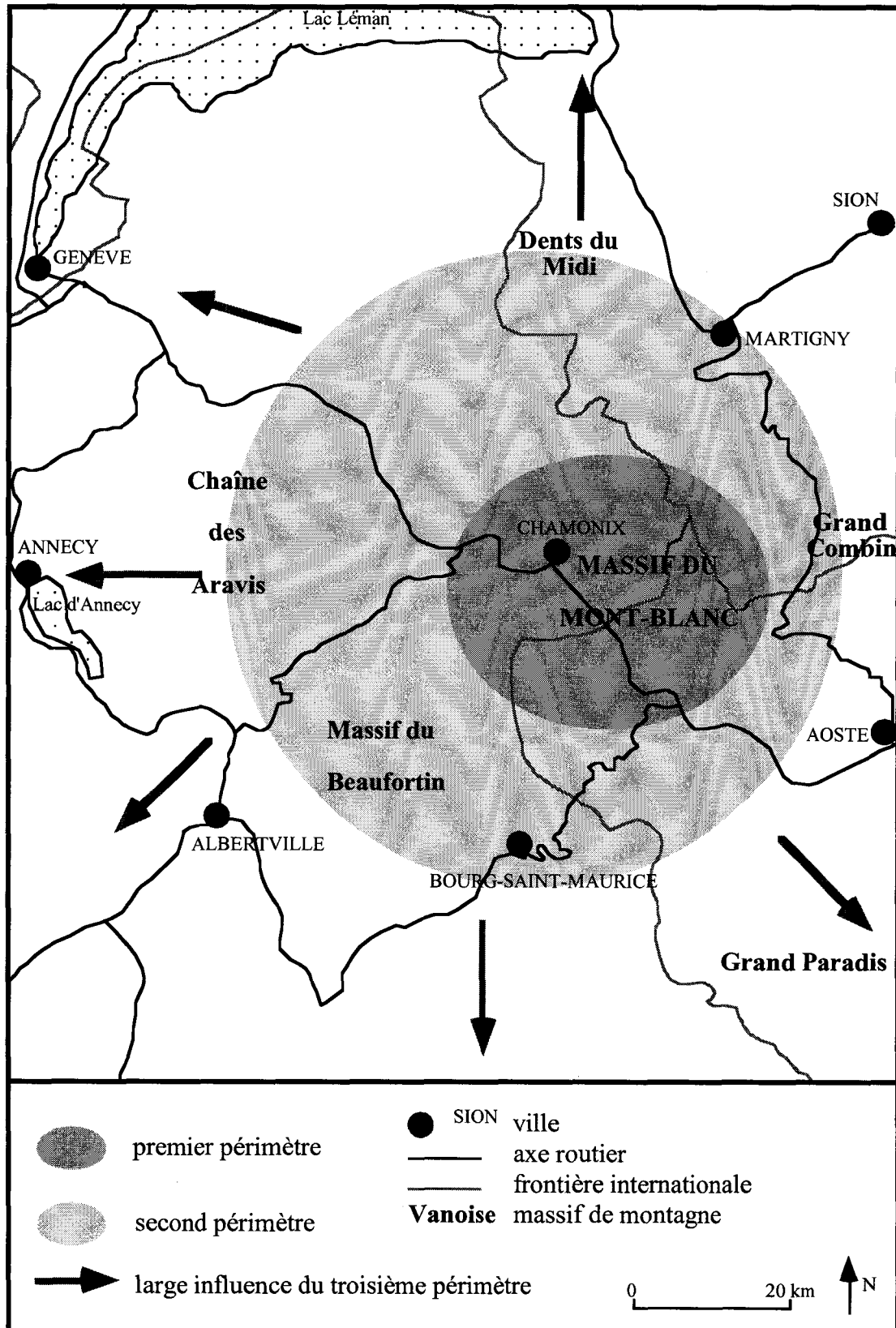
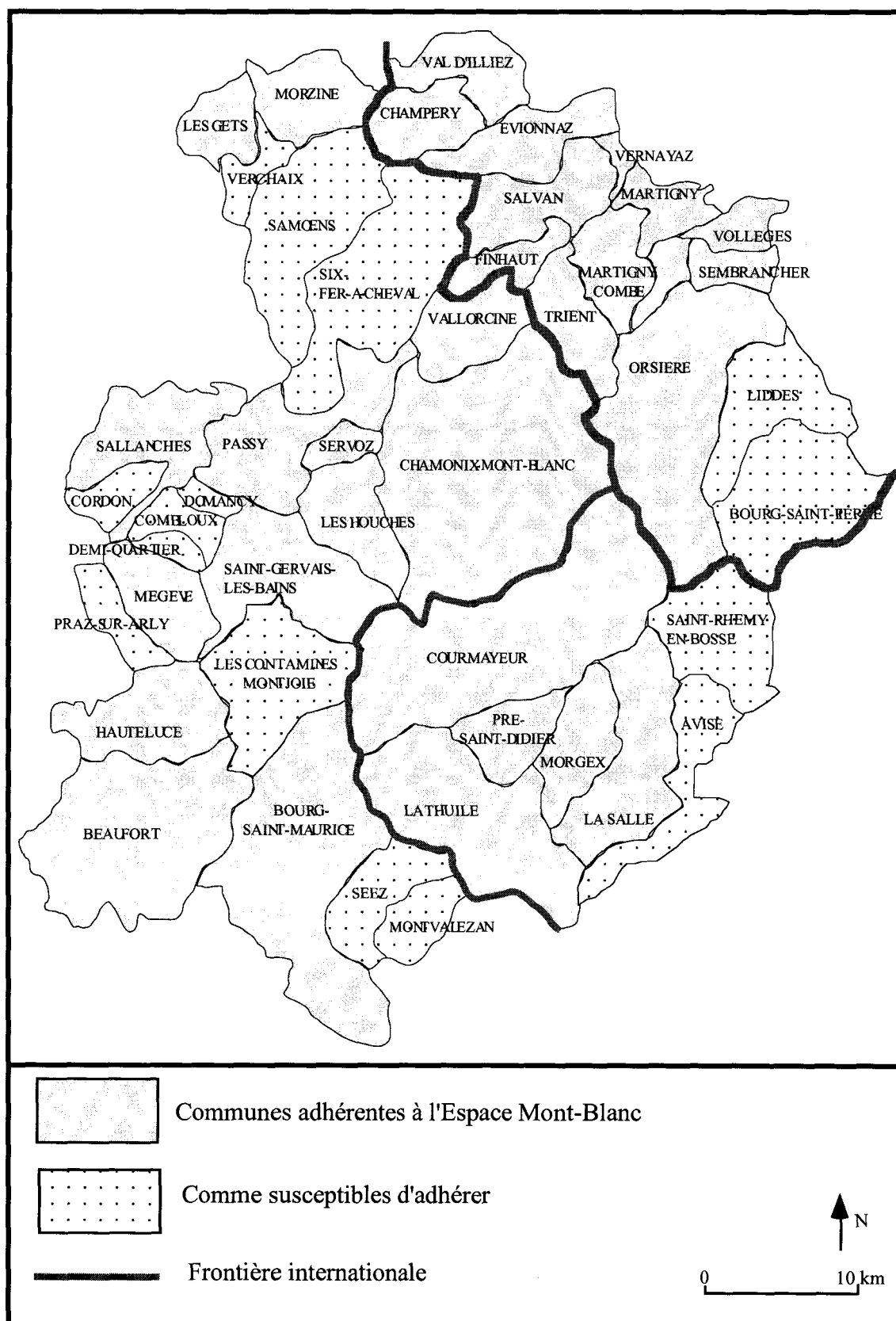


Figure 58 : Périmètre de l'Espace Mont-Blanc (février 1998)



Source : Secrétariat du Syndicat Intercommunal Espace Nature Mont-Blanc

Autant dire que ce dernier périmètre est juste là pour montrer l'intérêt des élus locaux pour une analyse globale des problèmes, y compris les sujets où ils n'ont aucun pouvoir décisionnel.

Actuellement, les ambitions définies par le périmètre de l'EMB (figure 58, p. 223) sont beaucoup plus restreintes. Il y a trente-et-une communes membres, composant un territoire de 183.000 hectares dont treize communes françaises, cinq communes valdôtaines composant la Communauté de Montagne "Valdigne Mont-Blanc", et treize communes valaisannes. Ce périmètre, défini par le volontariat des élus, est intermédiaire entre le noyau de la chaîne du Mont-Blanc et le périmètre permettant une continuité territoriale avec les autres massifs de montagne. L'EMB prend en compte la réalité des territoires limitrophes ou plus lointains si les études engagées le nécessitent. Néanmoins, cela n'entraîne pas les élus dont les communes ne sont pas membres de l'EMB, à une quelconque participation.

Quelques remarques sont nécessaires à propos du territoire de l'EMB Il n'a pas atteint une maturité dans le sens où *la continuité territoriale n'existe pas*. Ainsi, la commune des Contamines-Montjoie au coeur de la chaîne du Mont-Blanc ne fait pas partie de l'EMB, tout simplement parce que le conseil municipal ne croit pas dans son avenir. Parallèlement, entre les communes de Bourg-Saint-Maurice en Savoie et La Thuile dans le Val d'Aoste, Séez constitue un hiatus territorial excluant la partie française du col du Petit-Saint-Bernard. Le territoire valdôtain membre de l'EMB a été défini par le gouvernement d'Aoste. La prise en compte d'une seule communauté de montagne permet de simplifier la démarche constitutive de l'EMB mais souligne la réalité du centralisme politique à l'intérieur de la région autonome de la Vallée d'Aoste. Enfin, sur la partie valaisanne, la définition des communes membres est le fruit du service de l'aménagement du territoire du canton du Valais. La non-appartenance de la commune de Bourg-Saint-Pierre, et de Liddes, ne permet pas d'avoir une continuité territoriale avec le massif du Grand-Combin. Toutefois, dans l'hypothèse de son rattachement, il y aurait une nouvelle discontinuité territoriale au niveau du col du Grand-Saint-Bernard avec la communauté de montagne valdôtaine du Grand-Saint-Bernard.

Enfin, certaines communes membres de l'EMB, notamment au nord de son territoire paraissent sans liens fonctionnels avec les communes centres de la chaîne du Mont-Blanc. Nous pensons, par exemple, aux communes de Morzine, les Gets, Val d'Illeiez ou Champéry, toutes dans la dynamique des Portes du Soleil¹⁹ ; outil de valorisation touristique autrement plus important que l'EMB.

La fragilité de la définition du périmètre d'action de l'EMB défini par l'engagement des élus locaux est à mettre en relation avec l'absence de structure juridique clairement définie.

Nous avons constaté que l'EMB avait une structure organisée avec des organes de travail et de réflexion mais l'ensemble reste virtuel²⁰ dans le sens où aucun accord interrégional ou interétatique n'a été signé. Autant dire que l'activité de l'EMB se réalise en permanence sous la menace d'une épée de Damoclès. A tout moment, un partenaire peut décider de quitter la structure. Un partenaire n'a aucune obligation à mettre en action une décision commune.

L'accord interétatique serait valable pour créer une Commission intergouvernementale ayant comme mission la gestion d'un domaine précis comme un Parc International. Il faut savoir que ce type de structure est généralement lourd à gérer et échappe en partie aux acteurs locaux. Nous imaginons l'attitude des élus locaux et régionaux de l'EMB face à cette solution.

L'accord interrégional permet une gestion décentralisée de projets dans le cadre d'une structure plus souple, mais l'intervention des gouvernements est nécessaire pour l'impulsion de départ par l'intermédiaire des services diplomatiques.

Pour le moment, aucune structure juridique n'a été envisagée. La Convention de Madrid et son protocole additionnel et surtout l'accord de Karlsruhe constituent des cadres juridiques permettant d'imaginer un statut. Néanmoins l'EMB est un lieu de rencontres et d'actions complexes dans le sens où les partenaires de part et d'autre des frontières n'ont pas les mêmes prérogatives. L'objet même de l'EMB n'est pas complètement défini, les objectifs sont suffisamment larges et peu précis pour que

¹⁹ Voir p. 238

²⁰ voir supra, p. 209

chacun soit d'accord tout en ayant des interprétations divergentes. Une structure juridiquement reconnue ne pourrait pas souffrir une telle carence. Il faudra de grosses capacités d'imagination chez les juristes chargés du dossier par l'EMB pour trouver des statuts adaptés à un organisme transfrontalier pris en mains par les acteurs locaux. Les divergences constitutionnelles constituent un élément complémentaire à la complexité du sujet.

Une définition claire du territoire de l'EMB dépend de la structure juridique à déterminer, mais celle-ci dépend des objectifs à moyen et long termes.

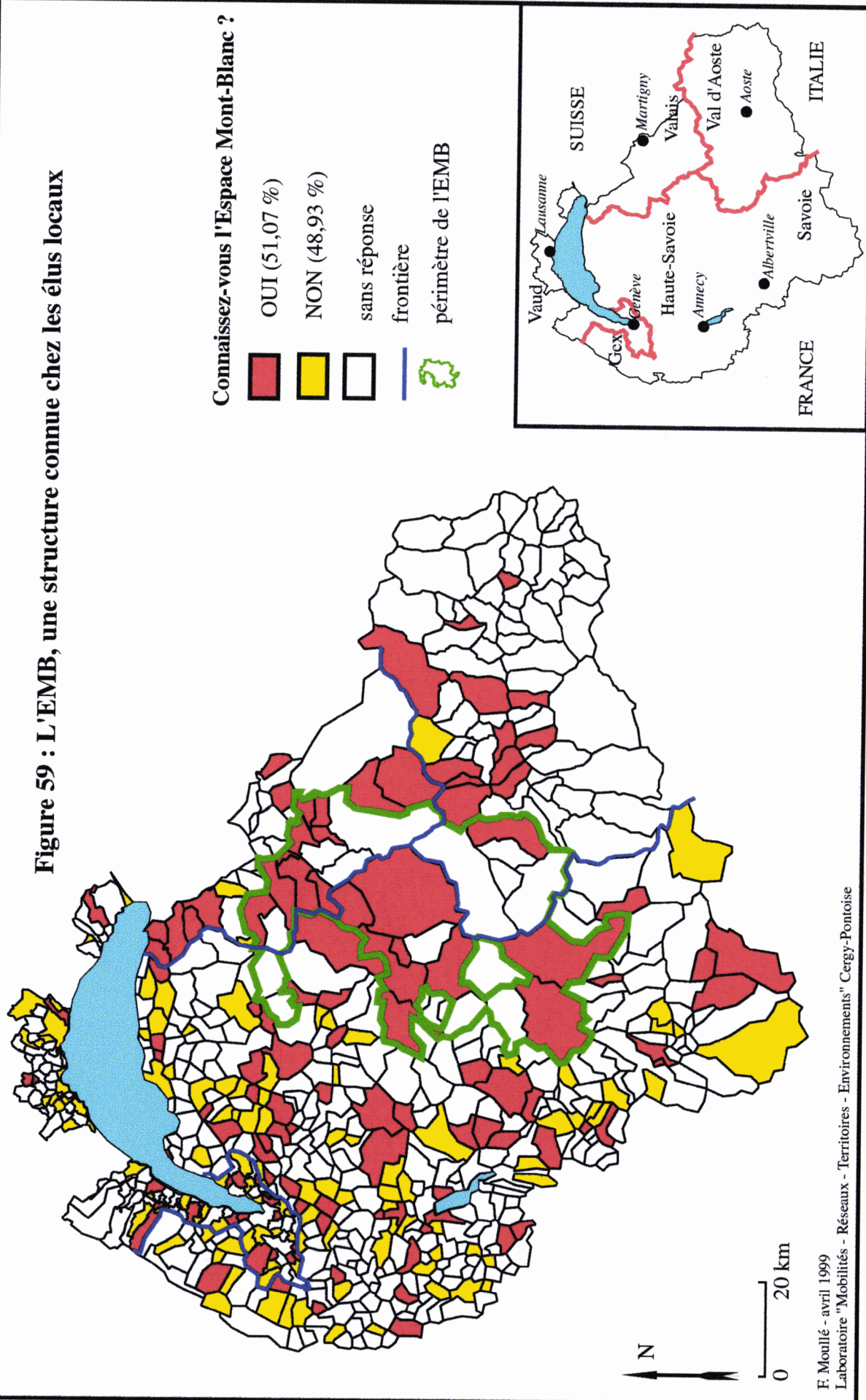
Sans revenir sur les objectifs, nous pouvons rappeler les divergences de vues des différents acteurs du fait même de l'imprécision du concept de développement durable. La seule suggestion que nous pourrions émettre concerne la nécessité de cibler les objectifs sur le caractère transfrontalier de l'EMB permettant de mettre en place des actions réellement à cheval sur les frontières, si la structure permet la coordination de telles actions !

Le dernier problème est celui de la reconnaissance de l'EMB par les partenaires associatifs et institutionnels et par les populations permanentes directement concernées. Les politologues parlent de déficit démocratique²¹. La carte (figure 59, p. 227) ne doit pas faire illusion. De nombreux élus locaux, au-delà du périmètre de l'EMB, connaissent la structure, mais ils sont les mieux placés pour recevoir l'information par les différents canaux des administrations territoriales. Au départ, l'Espace Mont-Blanc se voulait être une plate-forme d'idées pour proposer une solution de rechange face au Parc. Toute institution, toute association avait sa place.

En pratique, *le projet a été pris en mains par les élus* formant une forme d'élite politique d'un espace transfrontalier *excluant d'autres partenaires*. C'est ainsi que les associations de protection de la nature (Montain Wilderness, Clubs Alpains) se sont retrouvées exclues de la dynamique EMB. Ces associations étaient au départ favorables au Parc International puisqu'à l'origine de l'idée.

²¹ B. Pfister, 1998, p. 36

Figure 59 : L'EMB, une structure connue chez les élus locaux



Néanmoins, les partenaires de l'EMB auraient mieux fait de les intégrer sur le projet de développement durable permettant une protection de la nature équilibrée, que de les retrouver dans une opposition. Même si les objectifs généraux sont flous, il valait mieux intégrer le maximum de partenaires pour affirmer une légitimité territoriale.

En 1994, une opération de sensibilisation sur l'intérêt de l'EMB et de ses potentialités s'était traduite par la diffusion d'une plaquette présentant les grandes lignes de l'EMB avec la possibilité au lecteur de proposer des idées d'actions (coupon détachable). C'est sans doute l'outil qui a permis de faire connaître l'existence de l'EMB. Par contre, depuis, aucune action de communication d'envergure en direction des populations n'a été engagée.

L'EMB peut préciser ses objectifs dans l'avenir, augmenter ses budgets, systématiser les rencontres entre les cadres. Tout ceci restera fragile sans l'accord des populations. *La légitimité, au moins par l'information, est nécessaire, or jusqu'à aujourd'hui l'existence et les actions de l'EMB n'ont jamais été un objet de débat public.* Au moment des élections, le positionnement officiel des candidats à propos des actions transfrontalières serait pour l'élu un moyen de s'engager avec une véritable légitimité vis-à-vis des populations locales.

Le *déficit démocratique* de l'institution transfrontalière est réel mais il n'est pas exceptionnel. En regardant de près, la *grande majorité des médiateurs étudiés souffre du même symptôme.* Toutefois l'originalité de la démarche de l'EMB nécessite plus que pour d'autres organismes, une véritable légitimité du fait de sa spécificité.

L'Espace Mont-Blanc est une médiation transfrontalière originale

Les institutions transfrontalières présentées dans le chapitre précédent sont nées soit d'un besoin concret comme le Comité Régional Franco-Genevois suite à l'accord sur la rétrocession fiscale du canton de Genève, soit d'une volonté de créer une structure innovante pour créer de nouveaux liens transfrontaliers, nous

pensons au Conseil du Léman.

Dans le cadre de l'EMB les motivations ont été fondamentalement différentes. Il existait déjà une structure, le Triangle de l'amitié, permettant aux élites locales de se connaître. *Ce lieu de médiation*, qui provoque la mise en place de nombreux échanges culturels et sportifs, a toujours permis des contacts réguliers depuis sa création. Même si le Triangle de l'amitié fait peu parler de lui faute d'une communication régulière (à croire que la médiation transfrontalière génère automatiquement cette carence !), il faut bien constater que pour les élus locaux il a été un vecteur privilégié pour une reconnaissance mutuelle.

La médiation transfrontalière mise en place par l'existence de l'EMB est intéressante à plusieurs titres. Comme le rappelle le rapport du CEAT²², l'EMB a "amorcé un processus d'apprentissage intéressant" en terme de capacité à dialoguer et tout simplement à se connaître de part et d'autre des frontières. Deux nuances sont à apporter. C'est une minorité d'élus qui est directement concernée par les rencontres. Cette élite transfrontalière subit elle-même une rotation de ces membres en fonction des aléas électoraux et des remaniements des responsables au gouvernement de la région autonome de la vallée d'Aoste.

L'EMB est surtout la seule médiation transfrontalière qui a eu comme mission première à se penser elle-même. Le CRFG et le Conseil du Léman ont été créés à partir d'accords intergouvernementaux officiels. Les négociations internationales ont permis la mise en place d'institutions médiatrices des territoires frontaliers. Dans le cas de l'EMB, les trois ministres de l'environnement ont constaté la volonté des élus locaux et régionaux de prendre en main l'avenir de leur territoire. En donnant la possibilité aux élus de proposer un nouveau projet, ils leur confiaient la délicate mission de mettre en place une médiation transfrontalière sans structure initiatiale. Les acteurs de cette nouvelle médiation ont donc eu à dialoguer à la fois sur le fond (les objectifs) et sur la forme (la structure). Si nous cumulons le problème des différences institutionnelles en terme de décentralisation des pouvoirs sur les missions données aux acteurs, nous arrivons à *un niveau de*

²² CEAT, 1998, p. 57

complexité jamais abordé par des élus locaux.

Dans un tel contexte, nous pouvons comprendre pourquoi *le consensus s'est concrétisé sur un objectif suffisamment flou*, le développement durable, pour satisfaire tout le monde. Ce consensus initial aurait du permettre à l'EMB de devenir un médiateur entre tous les acteurs liés au territoire du Mont-Blanc.

Même si les résultats actuels ne sont pas à la hauteur des besoins territoriaux, les moyens de la médiation ne sont vraiment pas importants. Par exemple, en 1997, la quote-part normale des dépenses d'intérêt général et commun n'était que de 156.000 francs pour chaque entité nationale. Bien entendu, les dépenses directes d'un des trois partenaires sur son propre territoire ne sont pas intégrées. Ces dépenses n'auraient-elles pas de toute manière été réalisées, avec ou sans l'existence de l'EMB ? Les dépenses globales, communes et par secteurs nationaux, s'élèvent en cumulé pour 1995 et 1996 à près de cinq millions de francs, soit l'équivalent d'un joli rond-point routier²³ par an réalisé par une Direction Départementale quelconque ! Les financements extérieurs dans le cadre de la subsidiarité comme Interreg, ou le programme Life pour la partie valdôtaine, ne sont pas compris, mais cela ne change pas fondamentalement le problème de fond. Nous pourrions dire que *les résultats de la médiation transfrontalière sont à la hauteur des moyens budgétaires mis à sa disposition.*

²³ coût variant de 1,5 à 5 millions de francs, source : supplément *TransFlash*, octobre 1998, p. 2 - revue du CERTU, Ministère de l'Équipement, des Transport et du Logement

Conclusion du chapitre 3 : L'espace Mont-Blanc, entre l'utopie et la réalité

L'Espace Mont-Blanc est à la fois l'outil de coopération régionale transfrontalière le plus récent et le plus innovant dans le sens où l'EMB a pour mission de mettre en place les grandes lignes des politiques concernant l'environnement, l'aménagement du territoire et finalement l'économie. Le chemin parcouru est pour le moment fort modeste vis-à-vis des objectifs.

L'EMB est aujourd'hui à la croisée des chemins :

- . soit il devient un organisme au statut défini permettant une véritable coordination des politiques locales de part et d'autre des frontières et reconnu par tous comme étant la référence du territoire du Mont-Blanc,
- . soit l'EMB risque de végéter.

Dans ce dernier cas, ses détracteurs trouveront le point sensible pour remettre le projet de Parc International en concurrence. Autant dire que les élus locaux, qui ont reçu un mandat exceptionnel de confiance des ministres de l'environnement, ont intérêt à se mobiliser. La perte de l'EMB signifierait une reprise du projet par les pouvoirs centraux, l'échec d'une coopération transfrontalière réellement décentralisée, et une perte notable pour l'ensemble des élus locaux européens d'un exemple de réelle décentralisation. Sans être un modèle, l'EMB prouve que le territoire n'est pas seulement l'affaire des ministères, mais surtout des représentants directs des populations ancrées sur le territoire.

Par ailleurs, avec ou sans structure formelle, l'EMB doit réellement trouver une légitimité démocratique sans quoi son avenir paraît incertain. Pour le moment, l'EMB a principalement à son actif d'avoir bloqué le projet de parc, cette dynamique est globalement considérée comme positive par la majorité des élus.

Chapitre 4 :

DES INITIATIVES PRIVÉES AU SECOURS DU DÉVELOPPEMENT TRANSFRONTALIER

L'approche adoptée jusqu'ici pourrait laisser croire aux lecteurs que seules les initiatives des organismes publics sont à l'origine des relations transfrontalières. Il n'en est rien, *de nombreuses initiatives à caractère privé* prouvent le contraire. Il y a sans doute autant de liens privés que publics entre les territoires de part et d'autre des frontières.

Les liens privés sont de type immatériel avec l'échange d'expériences et de savoir faire, matériel généralement dans un contexte de partenariats financiers et commerciaux. Bien que privées, de véritables médiations se sont mises en place avec des *conséquences territoriales tangibles* comme l'accentuation des flux transfrontaliers de toute nature ou encore la structuration d'équipements interconnectés.

Ainsi, nous présenterons des initiatives où des organismes privés constituent de véritables médiateurs entre les territoires frontaliers. Dans un second temps,

l'observation de réalisations matérielles utilisant la frontière comme caractéristique individualisante nous permettra de comprendre en quoi les médiations sont déterminantes pour *rendre une frontière fonctionnelle*.

1. DES ORGANISATIONS PRIVÉES POUR SOUTENIR LES INITIATIVES

Il serait extrêmement difficile de vouloir présenter d'une manière exhaustive l'ensemble des relations privées transfrontalières, néanmoins quelques exemples sont significatifs de la diversité relationnelle. Deux catégories de liens privés existent avec d'un côté les démarches faites pour stimuler les réseaux d'échanges d'informations tant privés que publics, de l'autre des organismes visant à créer des liens économiques tangibles favorisant le développement des territoires frontaliers. L'Agedri et Léman Action Économique sont de bons exemples des actions existantes.

L'Agedri, une véritable plate-forme de discussion pour l'espace lémanique.

L'Association franco-valdo-genevoise pour le Développement des Relations Interrégionales (Agedri) est une association à but non lucratif et reconnue d'utilité publique par le canton de Genève. Cette association a été créée en 1985 avec deux objectifs principaux : tisser des liens entre les responsables politiques, économiques, sociaux de part et d'autre de la frontière franco-genevoise, et faire des propositions concrètes aux responsables pour améliorer l'interconnexion des territoires. Comme l'affirme Fabienne Udry, coordinatrice des actions de l'Agedri, l'objectif est de servir d'aiguillon, voire "de poil à gratter", pour stimuler toutes les initiatives en faveur d'une région transfrontalière.

Les moyens de l'Agedri sont à la fois limités et diversifiés. Limités parce que l'Agedri est animée par une seule personne permanente, Fabienne Udry, les

membres des organes de fonctionnement de l'association sont tous bénévoles. Le décalage entre le rayonnement de l'Agedri et ses moyens quotidiens est surprenant. Ce rayonnement est le résultat de la diversité des dispositifs utilisés par l'Agedri pour se faire connaître. Beaucoup de responsables de l'espace transfrontalier connaissent les "lundis de l'Agedri". Conférences débats, ces réunions mensuelles ont toujours un sujet de débat concernant le transfrontalier. Les conférenciers peuvent être des personnes de terrains (agriculteurs, entrepreneurs, cadres politiques) ou des analystes. Tous les membres sont invités à ces soirées. L'Agedri a aussi comme action des études sur la réalité frontalière pour permettre à l'association, par l'intermédiaire de son Forum-Conseil, de faire des propositions concrètes aux responsables, qu'ils soient genevois ou français. La force de l'Agedri réside dans son autonomie à formuler des constats et des propositions d'actions. L'Agedri permet à des institutions de s'approprier les idées mûries au sein des tables rondes et autres assises de l'association. *Théoriquement l'Agedri devrait être un outil collectif pour éviter les redondances dans les études et les débats des organismes publics et privés de part et d'autre de la frontière.*

En pratique, l'histoire de l'Agedri, depuis sa création en 1985, est marquée par deux périodes distinctes. La première couvre la période 1985-1992 où l'Agedri a largement *participé au débat sur l'intégration de la Confédération Helvétique à l'Espace économique européen*. L'Agedri a permis à de nombreux responsables de dialoguer sur l'avenir de l'espace franco-genevois dans un contexte d'intégration. Sans dire que l'Agedri est à l'origine des résultats du 6 décembre 1992, elle a largement contribué à sensibiliser les électeurs sur l'enjeu. Malgré le refus à l'échelle de la Suisse, n'oublions pas que plus de 80 % des votants¹ (figure 70) sur le canton de Genève ont voté favorablement à l'intégration dans l'EEE. Cette période a permis à l'Agedri de jouer le rôle de plate-forme de discussion, nécessaire dans un contexte transfrontalier où les personnes s'ignorent généralement par manque de moyens de rencontres. L'association a ainsi acquis une réputation importante, la très grande majorité des acteurs de l'espace franco-

¹ Voir figure 70, p. 281

genevois connaît l'Agedri soit indirectement, soit pour avoir participé aux débats.

La deuxième période débute avec le résultat du 6 décembre 1992. L'Agedri a réellement mobilisé des forces importantes dans le contexte électoral en multipliant les études et rapports présentant le caractère transfrontalier de la région. Depuis 1993, les conférences et propositions de l'association n'ont plus le même écho, la déception générale face aux résultats du référendum n'a pas aidé les membres actifs. Finalement l'association continue ses activités mais avec un rayonnement sans doute moins important, comme si les débats ne concernaient plus qu'une *minorité éclairée et intéressée par la problématique transfrontalière*. Ce qui ne remet pas obligatoirement en cause les objectifs mais souligne la nécessité de cibler les actions en fonction du contexte général.

L'Agedri est sans aucun doute une institution intéressante en tant que médiateur de la frontière. Initiative privée au service de l'ensemble des domaines socio-économiques, l'Agedri a eu le mérite de *faire rencontrer* des personnes diverses ayant comme seul point commun de vouloir améliorer les relations transfrontalières. L'Agedri est un médiateur privé exemplaire mais, comme de nombreuses structures de médiations, elle n'aboutit que très rarement à des actions concrètes. Sans doute les objectifs de l'association sont trop souvent en décalage avec la réalité, faute de maturité en terme de culture transfrontalière parmi les acteurs des territoires. Par exemple, les principales propositions concernent la création d'une "Communauté Urbaine Transfrontalière", permettant de créer ainsi de véritables solidarités territoriales entre les communes de l'agglomération genevoise intégrant ainsi les zones urbaines frontalières françaises ; ou encore la création d'une commission "Santé transfrontalière" dans le cadre du Comité Régional Franco-Genevois. Le bilan général des actions de l'Agedri est à nuancer, d'un côté l'intégration dans les discours des acteurs de l'idée de territoire transfrontalier est considéré comme un acquis de l'association, de l'autre aucun organisme transfrontalier aux réels pouvoirs d'actions n'a vu le jour, c'est sans aucun doute le regret principal de Pierre Milleret, Président de l'Agedri.

Léman Action Économique, le transfrontalier comme outil de développement pour les entreprises.

Léman Action Économique (LAE) est une association française de type loi 1901 ayant son siège à Annemasse. Sa mise en place en 1994 est récente et n'était pas particulièrement transfrontalière à l'origine puisque *LAE est le résultat d'une volonté française* de quatre partenaires que sont la Chambre de Commerce et d'Industrie de la Haute-Savoie, la Maison de l'Economie et du Développement à Annemasse, Électricité de France et la Banque Populaire Savoissienne. La création a été réalisée dans le cadre du contrat de bassin genevois. L'objectif principal est résumé par le slogan de l'association "au delà des frontières, de réelles opportunités de développement". Concrètement LAE a l'ambition de créer des liens techniques et commerciaux entre des entreprises françaises et suisses dans la région du Léman.

L'association est animée par un unique chargé de mission, Jean-Jacques Berthin, qui s'occupe à la fois de la communication et de la mise en place de *liens nouveaux entre les entreprises de part et d'autre de la frontière*. Avec une croissance importante, le nombre d'actions de 1994 à 1998 s'élève au total à plus de deux cents cinquante. Le financement de l'ensemble des actions est à la fois assuré par les partenaires et des subventions extérieures de la Région Rhône-Alpes, du Conseil du Léman, de la Confédération helvétique et enfin de l'Union européenne par l'intermédiaire d'Interreg. Face aux *premiers résultats encourageants*, de nouveaux partenaires sont venus soutenir LAE. Ainsi en 1995 LAE intègre les trois Chambres de Commerce et d'Industrie de la Suisse romande (cantons de Genève, Vaud et Valais), en 1997, c'est le tour de la Chambre de Commerce de l'Ain ; enfin, en 1998, les Banques cantonales Vaudoise puis Genevoise sont partenaires. Nous constatons un *intérêt croissant des Suisses pour les actions de LAE*, la même évolution est constatée chez les entrepreneurs faisant appel aux services de l'association. *D'une clientèle essentiellement française, la*

demande est devenue mixte actuellement. Jean-Jacques Berthin souligne l'*attitude méfiante des Suisses* qu'ils soient partenaires ou usagers de la structure ; ils observent les premières actions avant de s'engager.

Les approches et les attentes des entreprises françaises ou suisses ne sont pas les mêmes dans les partenariats. Du côté suisse, les liens avec les Petites et Moyennes Entreprises (PME) haut-savoyardes constituent un moyen pour tester le marché français et européen puisque la frontière marque la limite entre l'intérieur et l'extérieur de l'Union européenne, réalité fondamentale sur le plan commercial. Cette approche du vaste marché européen via la porte d'entrée française de proximité souligne une fois de plus l'approche raisonnée des entrepreneurs helvétiques. Du côté français, deux catégories de PME se dégagent, d'un côté celles qui ont déjà une bonne expérience de l'exportation et qui souhaitent gagner des parts de marché supplémentaires avec la Suisse, de l'autre des PME sans tradition d'exportation qui profitent à la fois de LAE et de la proximité de la Suisse romande pour se forger une expérience. Dans certains cas les partenariats ne se font que dans un esprit d'extension du marché local sans pour autant viser l'exportation. Il est à souligner que 90 % des partenariats sont commerciaux contre seulement 10 % en partenariats techniques.

Léman Action Économique est ainsi devenue une *véritable médiatrice entre les entreprises romandes et françaises* avec de nos jours un savoir-faire technique reconnu et un réseau d'informations essentiels pour une PME sans expérience régionale.

Cette initiative privée, même si certaines subventions sont publiques, montre l'originalité de la démarche profitant d'un potentiel économique non-utilisé du fait même de l'existence de la frontière. LAE est l'exemple même d'une action permettant de passer progressivement d'un contexte de *frontière-barrière* à celui de *frontière-charnière*. Parallèlement, ceci est aussi vrai pour l'Agedri présentée ci-dessus, les mutations de la perception de la frontière se font aussi par l'intermédiaire de médiateurs aux dimensions modestes à tel point que nous pouvons nous interroger sur la *nécessité de structure légère dans un contexte*

transfrontalier pour que les médiations aboutissent à des actions concrètes. La frontière nécessite souplesse et adaptation, deux caractéristiques difficilement compatibles avec des organismes importants.

L'Agedri et Léman Action Économique ne sont évidemment pas les seules initiatives privées mais elles nous permettent de comprendre le rôle clé de ces dernières en tant que plates-formes de médiations permettant de tisser de nouveaux liens transfrontaliers.

L'une est un lieu de débat et de propositions, l'autre une mécanique pour créer des partenariats commerciaux ; *les deux participent aux renforcements d'un espace vécu réellement transfrontalier.*

Dans le même esprit, nous pouvons citer le Réseau d'échanges transfrontaliers alpins (RETA), la Bourse translémanique des affaires (BTA) parrainée par une douzaine d'acteurs économiques suisses et français, ou encore le jumelage de trois communes portant le nom de Saint-Oyen, l'une dans le canton de Vaud, l'autre dans le Val d'Aoste et la troisième en Tarentaise. Ce jumelage permet des échanges culturels soulignant les possibilités relationnelles entre les populations en l'absence de barrière linguistique. Les frontières dans un tel contexte deviennent peu à peu l'occasion de nouveaux liens favorisant la mise en place d'une *toile relationnelle transfrontalière.*

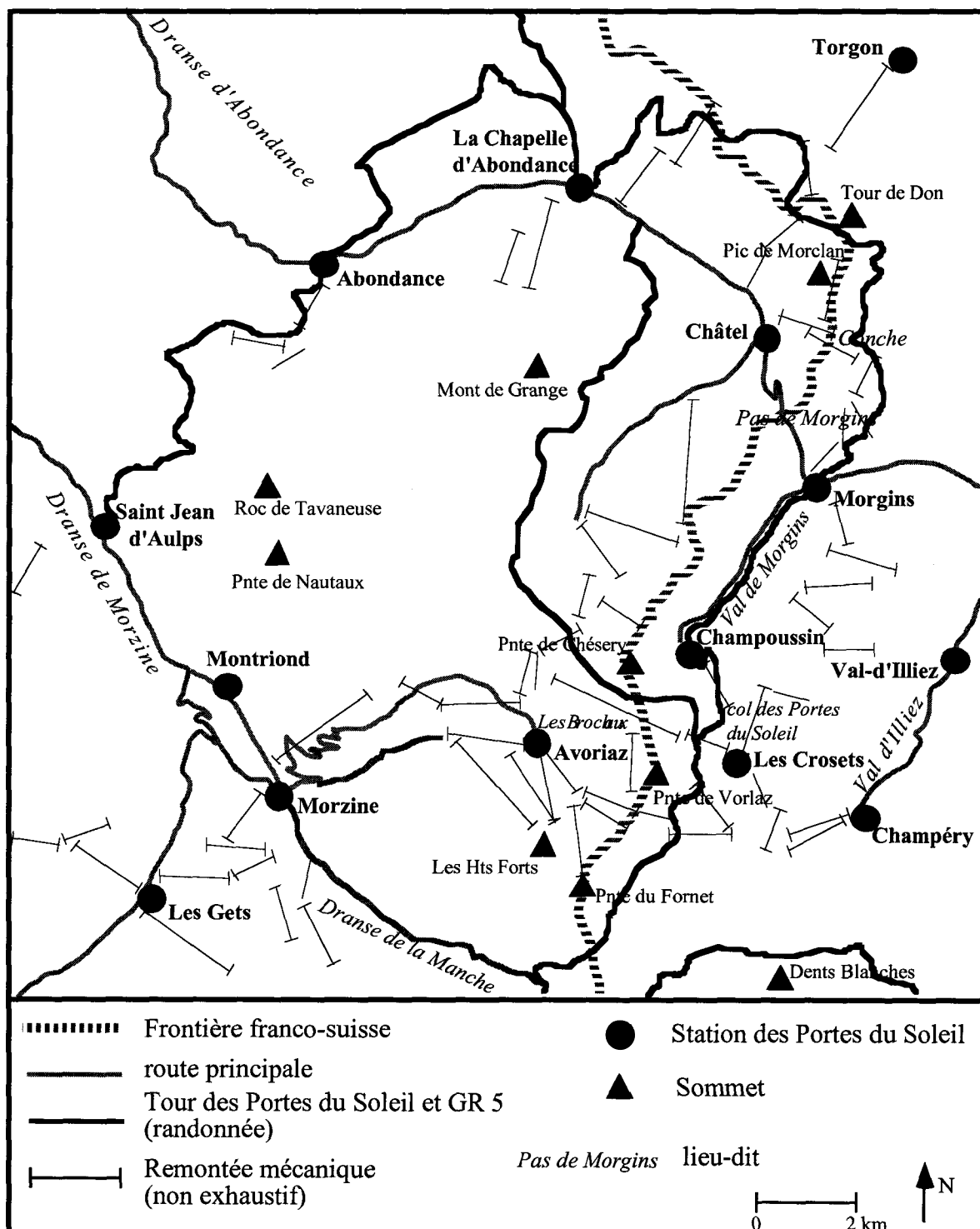
2. LES PORTES DU SOLEIL : UN RÉSEAU TOURISTIQUE TRANSFRONTALIER

La construction d'une "toile d'araignée" de part et d'autre de la frontière

Les Portes du Soleil correspondent à une association de plusieurs stations de montagne franco-suisse. Le domaine skiable se situe entre le lac Léman, et le massif du Mont-Blanc, entre la vallée du Rhône à l'est et la vallée de l'Arve à l'ouest. Nous sommes au cœur du Chablais drainé par de grandes vallées (vallées des Dranses) irriguant le massif vers le Léman pour la partie française et vers la

vallée du Rhône sur le versant suisse. Les premiers balbutiements des sports d'hiver apparaissent dans les années trente avec le premier téléphérique de Morzine en 1936. Champéry suit la même évolution en 1939. C'est l'apparition de stations familiales de moyenne montagne.

Figure 60 : Le territoire transfrontalier des Portes du Soleil



La station de Châtel dans le val d'Abondance se développe dans les années cinquante, sous l'impulsion de Pierre Béteille. A titre d'anecdote, il met en place le téléski du Coq qui traverse la frontière franco-suisse malgré les interdictions administratives, dans le secteur de la Conche.

C'est la rencontre de deux hommes en août 1960 qui va permettre l'idée d'une liaison transfrontalière pour les skieurs. Du côté français, Jean Vuarnet, qui rentre des jeux olympiques d'hiver de Squaw Valley, est chargé de l'aménagement touristique du secteur des Hauts Forts, alpage dit d'Avoréaz² au-dessus de Morzine. Du côté suisse, Fritz Ballestra représente la station de Champéry. Leur rencontre leur permet de constater la ressemblance de leurs projets. Ils souhaitent *créer un vaste domaine skiable s'affranchissant de la frontière* pour permettre aux skieurs de passer d'une vallée à l'autre, d'un village à l'autre.

Avant même que la station d'Avoriaz soit inaugurée en décembre 1966, la *Société d'Expansion Touristique de la Vallée d'Illeiez et du Haut Chablais (SETVAL)* présente à l'exposition de Lausanne en 1966 une maquette de ce qui pourrait être le premier domaine skiable transfrontalier. Elle présente les remontées mécaniques existantes en 1964, réalisations de multiples propriétaires, et les remontées nécessaires pour créer des interconnexions. Le projet est présenté sous le nom de la "Haute Route des Familles". "Les Portes du Soleil", nom d'un col suisse proche de la frontière est rapidement apparu porteur d'une image plus positive en termes commerciaux.

L'objectif n'a jamais été de créer un seul domaine géré par une société touristique, l'idée est de mettre en place une communauté tarifaire permettant aux skieurs de profiter des équipements de plusieurs stations. Les remontées mécaniques restent sous la responsabilité de chaque station. Le premier forfait commun a nécessité pas moins de vingt-sept réunions. La solution qui permettra une communauté tarifaire équitable sera le contrôle électronique des skieurs à chaque départ de remontée mécanique (système du tourniquet avec lecture de badge).

² Avoréaz est la transformation savoyarde de terres "à Rovorée", propriété des comtes de Rovorée, famille du Chablais. Le toponyme d'Avoréaz a été transformé en Avoriaz pour des raisons de prononciation commerciale.

Une douzaine³ de stations vont progressivement se lier par cette politique commerciale et tarifaire commune.

Ainsi, les Portes du Soleil sont devenus le premier domaine skiable du monde⁴ avec 250 remontées mécaniques et plus de 600 kilomètres de pistes constituant une *“toile d’araignée” transfrontalière exceptionnelle*. L’association “les Portes du Soleil” a développé parallèlement une politique de promotion du tourisme estival de moyenne montagne combinant l’attrait de stations de taille moyenne dans un réseau permettant de profiter d’équipements de très grandes stations. Le circuit pédestre, le tour des Portes du Soleil (figure 60, p. 239), est un bon exemple de ces réalisations pour le tourisme estival.

Un réseau original mais d’abord commercial

La frontière franco-suisse constitue dans le Chablais une discontinuité qui se combine globalement avec la ligne de partage des eaux. Cette ligne politique n’a jamais réellement divisé les populations aux noms patronymiques communs. Les cols ont toujours constitué des liens entre les vallées. Relations humaines et familiales, échanges économiques légaux et très souvent illégaux caractérisent les liens entre les vallées. La contrebande a toujours été un complément de revenus, surtout aux époques de fermeture de la frontière. Le plus bel exemple étant la seconde guerre mondiale où les échanges n’ont jamais cessé. Finalement, *la frontière dans le Chablais n’a pas joué un rôle de discontinuité spatiale* plus importante que les volumes orographiques. Au contraire les deux discontinuités se sont fondues en une ligne de *couture culturelle* importante même si l’histoire a opposé les vallées dans la construction des nations européennes.

Les Portes du Soleil se sont mis en place dans un contexte relationnel existant. La connaissance mutuelle préalable n’a donc pas été une étape à franchir. Les économies locales avaient opté pour le tourisme hivernal. Face à la concurrence

² côté suisse : Champéry, Morgins, Torgon, Val d’Illiez

côté français : Abondance, Avoriaz, Champéry, Châtel, La Chapelle d’Abondance, Les Gets, Montriond, Morzine-Avoriaz, Saint-Jean d’Aulps

³ Les Portes du Soleil sont un peu plus grand que le domaine des Trois Vallées et le double de l’Espace Killy, mais le domaine présente des discontinuités pour les skieurs.

des autres stations notamment celle des nouvelles stations intégrées, une stratégie de développement était nécessaire. L'«aventure du ski sans frontières»⁵ a surtout été un moyen unique de transformer les domaines de stations de ski moyennes en un domaine regroupant plusieurs stations avec un seul forfait. La frontière a été à la fois un handicap, compliquant les accords tarifaires, et un avantage énorme. *Les difficultés pour la mise en place du forfait "Portes du Soleil" tient d'une part à des méthodes de travail différentes et, d'autre part, au caractère innovant et sans modèle de la démarche*, surtout dans les années soixante. Les Portes du Soleil correspondent à un domaine franco-suisse. La frontière devient objet commercial valorisant un *patrimoine économique* constitué par les domaines ainsi reliés. La présence des douaniers notamment dans le vallon des Brochaux (entre Châtel et Avoriaz et permettant une liaison directe avec Les Crosets en Suisse) amplifie la *dimension exotique générée par la frontière*, d'autant que les contrôles sont très rares et ne provoquent jamais de blocage dans les flux des skieurs.

La dimension culturelle des relations entre les habitants des différentes vallées n'a pas disparue, bien au contraire, mais *le lien est d'abord une opération commerciale rentable*.

Les Portes du Soleil constituent une réalisation transfrontalière importante qui a abouti car les multiples intervenants, dans un contexte de croissance de la fréquentation des stations, ont progressivement compris que *leurs intérêts économiques étaient communs*.

L'intérêt commercial a permis de mettre en place un véritable réseau touristique de premier plan, confirmant et actualisant les liens traditionnels.

⁵ J. Vuarnet, *Portes du Soleil Magazine*, n° 1, éditorial p. 5

Conclusion du Chapitre 4 : le rôle structurant des acteurs privés

Les initiatives privées précèdent et renforcent les volontés des acteurs publics. L'exemple des Portes du Soleil, comme celui, autre exemple, de la station de téléphérique franco-valdotaine à la Pointe Helbronner⁵ dans le massif du Mont-Blanc, nous permet de réaliser l'importance des initiatives d'ordre individuel ou collective privée. Les projets ne naissent pas nécessairement parce qu'il y a une volonté politique de dynamiser les relations transfrontalières, mais parce que les *besoins et les opportunités locales sont favorables*.

Les initiatives privées doivent être considérées comme indépendantes vis-à-vis des institutions mises en place. Elles profitent parfois de leurs existences pour recevoir des soutiens, mais elles se réalisent toujours si le contexte est favorable.

Nous constatons un décalage entre les politiques des pouvoirs publics et les dynamiques territoriales privées vis-à-vis de la frontière. Le chapitre 3 de la première partie a permis de souligner le rôle moteur des flux transfrontaliers y compris dans les opérations d'envergures comme la création du tunnel du Mont-Blanc. Les flux ont été les pionniers dans la mise en place de liens transfrontaliers. Les initiatives privées vont au-delà depuis trente ans en structurant les relations transfrontalières par des équipements et surtout *des relations contractuelles* déterminantes pour le développement des territoires de part et d'autre des frontières, notamment la France et la Suisse. L'Agedri est un bon révélateur de la prise de conscience des acteurs privés dans leur rôle à jouer pour participer à l'institutionnalisation des liens interrégionaux. *Les élus et les représentants des États ne sont pas les seuls médiateurs des frontières*.

⁵ B. Debarbieux, 1990, p. 156

CHAPITRE 5

DES MEDiateURS À LA GESTION DES ESPACES

Les chapitres précédents permettent de cerner l'extrême diversité *des médiateurs générant un dialogue entre deux territoires*. Certains sont reconnus officiellement soit en tant qu'organismes, soit en tant qu'acteurs dont la médiation est une prérogative institutionnelle. Parallèlement, de nombreux acteurs privés, collectifs et individuels, participent largement à la médiation. Pour autant, l'ensemble des actions de médiations correspond-t-il à une évolution dans la gestion des territoires ?

Les frontières sont progressivement prises en compte par les acteurs de la gestion territoriale dans le cadre d'une politique en faveur d'une *amélioration des relations transfrontalières* ou par la nécessaire adaptation des politiques territoriales face à la demande socio-économique. Mais la coopération transfrontalière n'a jamais un caractère monolithique, au contraire, elle est un véritable nuancier entre des actions visant des réalisations concrètes, des relations aux objectifs plus lointains, et des discussions à propos de feux de pailles permettant à chaque acteur de poursuivre des actions autonomes. *Coopération et concurrence ne sont pas incompatibles*, mais il faut décrypter l'une et l'autre dans les discours politiques. Les frontières constituent les éléments révélateurs des possibilités offertes aux gestionnaires territoriaux.

1. LA PRISE EN COMPTE DES FRONTIÈRES DANS LA GESTION DES TERRITOIRES

L'enjeu des territoires frontaliers, entre médiation et gestion

La notion de médiation est à préciser pour cerner l'originalité du débat. *La médiation est initialement une entremise destinée à mettre d'accord des personnes ou des parties.* Dans un cadre de géographie des frontières, la médiation a donc pour *objectif de concilier les devenirs des territoires frontaliers*, prenant ainsi en compte l'existence même de la frontière. L'enveloppe territoriale devient alors un des paramètres des politiques régionales et locales. S'il y a médiation, nous avons des médiateurs. Les différents acteurs étudiés dans les chapitres précédents nous permettent de comprendre l'existence de médiateurs en tant que personnes physiques ou morales. La situation est complexe dans le sens où les médiateurs se présentent sous des visages variés et parfois variables. Un organisme comme le Conseil du Léman joue le rôle de médiateur entre les collectivités territoriales de part et d'autre de la frontière franco-genevoise. Parallèlement, des membres d'un organisme comme le Conseil du Léman peuvent jouer eux-mêmes le rôle de médiateur soit entre le Conseil du Léman et une autorité publique d'appartenance, soit entre le Conseil du Léman et des partenaires privés, soit même entre deux organismes transfrontaliers, tous deux médiateurs. Nous pourrions dire que *les frontières sont la cause de réseaux de médiateurs* qui dépendent toujours des comportements des individus, sans oublier qu'eux-mêmes sont influencés par le comportement du groupe. Les représentations mentales¹ des territoires sont donc au cœur des médiations, à tel point que nous pouvons nous interroger sur l'acte de la médiation transfrontalière en absolu. La médiation est-elle la conciliation de deux ou plusieurs façons d'interpréter les représentations des territoires frontaliers ou bien a-t-elle comme objectif de rendre l'acte politique compatible de part et d'autre de la frontière ?

¹ H. Gumuchian, 1991, p. 57 précise que "le sens de l'espace est validé par le fait que le réel est toujours une construction (mentale)"

Les premiers chapitres de la deuxième partie ont montré l'importance et la variété des actions transfrontalières dans le sens où les frontières sont leurs raisons d'être. L'ensemble de ces actions sont le fruit de dialogues générés par les médiateurs. Chaque médiation s'inscrit donc dans un contexte spécifique avec des enjeux propres aux médiateurs. Par exemple, l'Espace Mont-Blanc est le fruit d'une médiation qui n'a pas fini d'évoluer. Ce dialogue a été mis en place par des partenaires qui ont compris l'intérêt d'une collaboration face à la menace de création d'un parc naturel international. *L'image du territoire*, proposée par ce type de parc, ne correspondait pas à la représentation de l'espace souhaitée par les collectivités territoriales. Les élus locaux français, le canton du Valais et la région autonome du Val d'Aoste ont trouvé un terrain d'entente de dialogue. Le terrain de médiation est finalement une réaction face au risque de voir une interprétation de l'espace, imposée par des instances supérieures. Cela ne veut pas dire que l'image du territoire Mont-Blanc est la même pour l'ensemble des acteurs de l'Espace Mont-Blanc qui joue ici le rôle du médiateur. Finalement face à une orientation refusée, une médiation a pu naître avec comme objectif de créer un discours nouveau sur le territoire. Dans ce discours, qui n'a pas trouvé encore toutes ses marques, nous percevons une *interprétation de l'espace* correspondant à "une création sociale et individuelle (...) du réel spatial"². Concrètement, les responsables politiques régionaux et locaux ont été contraints, pour garder la maîtrise de leur territoire, d'imaginer une nouvelle façon de présenter leur espace. Elle est donc issue d'un rapport de force.

Dans cet imaginaire spatial permettant de requalifier un territoire, nous arrivons à un moyen essentiel qui est la *gestion du territoire*. Nous pourrions être tentés de parler d'aménagement du territoire, mais ce concept ne correspond pas toujours aux objectifs des médiateurs. Reprenons l'introduction du terme "aménagement", "action volontaire et réfléchie d'une collectivité sur son territoire"³.

Dans un processus de réinterprétation d'un espace (c'est bien le cas de la mise en place de l'Espace Mont-Blanc), les acteurs définissent un statut à un territoire, ce

² H. Gumuchian, 1991, p. 65

³ R. Brunet, *Les Mots de la géographie*, Reclus, Documentation Française, 1993

qui ne veut pas dire qu'il y a obligatoirement action avec transformation des données géographiques (paysages, infrastructures, structure socio-économique). D'ailleurs, Roger Brunet, en remarque finale sur la même définition, précise "[...] l'aménagement du territoire ne se fait réellement que dans les mailles normales de sa gestion". La maille est ici définie comme la base d'un découpage du territoire pour l'appropriation ou pour la gestion⁴. La maille⁵ correspond donc au produit du découpage d'un territoire ; en ce qui nous concerne, ce sont les découpages administratifs qui sont les plus pertinents comme la commune ou l'arrondissement. Le terme d'aménagement a un sens à l'intérieur de chaque maille de l'espace. Par exemple, la Région Autonome du Val d'Aoste a une véritable politique d'aménagement du territoire avec à la fois une volonté de fluidifier la circulation internationale de la vallée, et de fixer des activités génératrices d'emplois. Dans le cadre de médiations transfrontalières, l'enjeu est bien la rencontre des intérêts de deux ou plusieurs mailles ; nous sortons donc d'un cadre cohérent pour un aménagement du territoire. D'ailleurs, il est intéressant de voir l'évolution des projets du Comité Régional Franco-Genevois en matière d'aménagement du territoire aboutissant à une Charte qui est, en réalité, l'aboutissement des négociations organisées par le médiateur CRFG. Dix points de rencontres ont permis dix projets à intégrer dans les plans d'aménagement du territoire de chaque maille territoriale limitrophe à la frontière franco-genevoise.

Le terme le plus approprié est sans doute celui de gestion. La gestion peut concerner des objets variables, fortune ou patrimoine. Ce qui compte est l'acte de gérer, c'est à dire l'administration intégrant l'idée de maîtrise du territoire sous tous ses aspects. Le patrimoine est ici le territoire qui est alors interprété comme objet de gestion par des acteurs différents (administrations, collectivités territoriales, organismes privés). Les médiateurs, étant eux-mêmes impliqués dans cette gestion des territoires, permettent d'intégrer la frontière dans les facteurs influents sur les choix des gestionnaires.

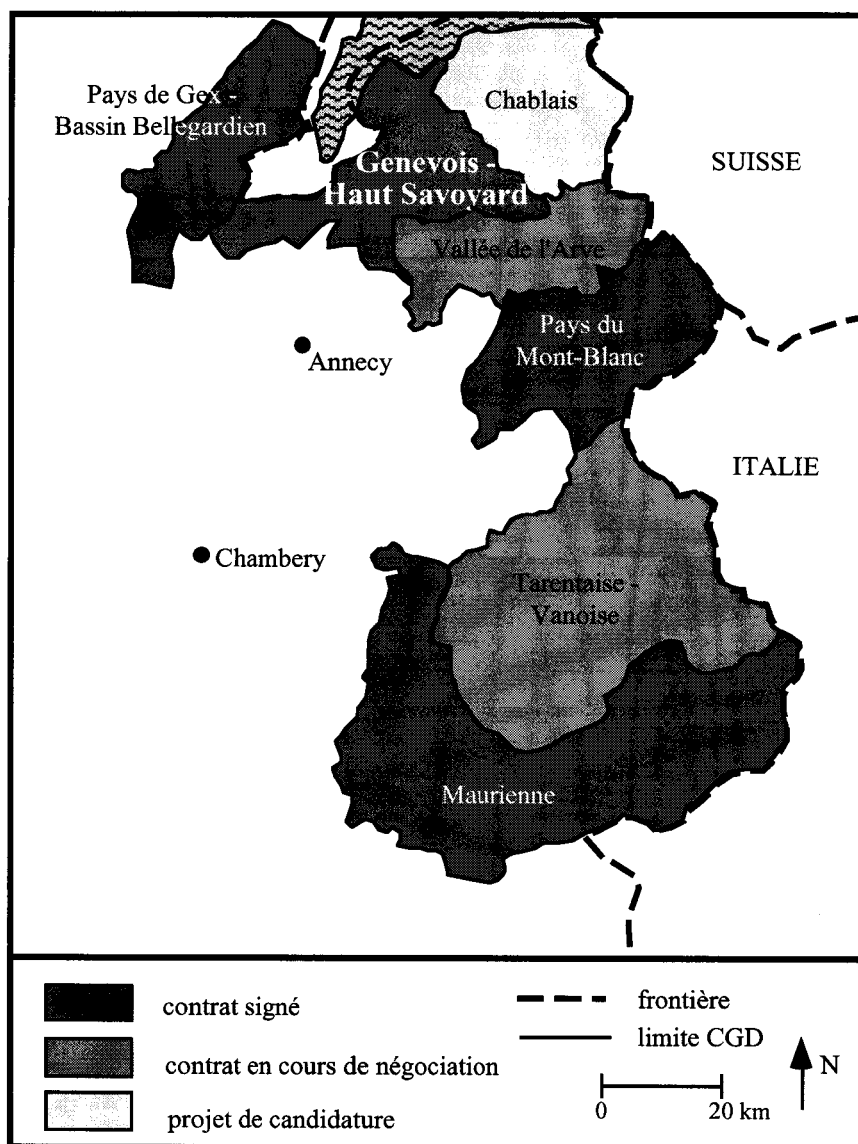
L'existence des frontières ne nécessite pas obligatoirement une transformation du

⁴ R. Brunet, 1993

⁵ Voir Partie 3, Chapitre 2, p. 303

territoire, mais presque toujours une évolution de la représentation du territoire chez les acteurs et notamment sur *l'image diffusée par les modes de gestion*. La médiation utilisera toujours la volonté de concertation des actes politiques, mais elle porte avant tout sur la construction des représentations spatiales. La synthèse de l'acte politique et de l'image est sans doute l'objet de la gestion des territoires.

Figure 61 : Les Contrats Globaux de Développement en situation frontalière (région Rhône-Alpes)



Source : d'après "Espaces Contrats Globaux de Développement", Région Rhône-Alpes DPT, situation au 1er janvier 1999

L'exemple du Contrat Global de Développement du Genevois Haut-Savoie

En remarque préliminaire, le Contrat Global de Développement correspond à la politique de contractualisation entre la région Rhône-Alpes et les collectivités locales engagée depuis 1992. Un Contrat Global de Développement est destiné aux espaces ruraux et aux villes moyennes, tandis que les Contrats de Fonctions Majeures concernent les grandes agglomérations de la région Rhône-Alpes. Cette politique de contractualisation, correspondant aux principes d'action de la DATAR dans les années 1970⁶ et aux normes des fonds structurels européens depuis 1989, permet à la région de "refuser la simple logique d'équipement et de tenter de mobiliser les acteurs du développement local"⁷.

Le Contrat Global de Développement du Genevois Haut-Savoie (CGD) est l'aboutissement d'un travail collectif suivi de 1993 à 1996. Les acteurs sont les élus des communes membres des différents syndicats intercommunaux composant le Genevois Haut-Savoie présidé par Robert Borrel, Maire d'Annemasse et Conseiller Régional, aidés pour des missions spécifiques par des organismes comme la Direction Départementale de l'Équipement ou le bureau d'étude Transversal. La gestion du CGD a été assurée par le Syndicat Intercommunal à Vocation Unique appelé SIMBAL créé pour l'occasion. Le travail de mise en place du CGD est parti des acquis des travaux du CRFG notamment le livre blanc franco-genevois de l'Aménagement du territoire⁸, les différentes études de la Préfecture de Région-Rhône-Alpes⁹ et bien sûr du Schéma d'Aménagement Départemental¹⁰, sans oublier les créations de Contrats identiques dans la vallée de l'Arve, la région Annécienne, le Chablais et le Pays de Gex. Il y a une réelle prise en compte des remarques et conclusions des démarches antérieures et contemporaines parallèles. Le principe du CGD est un accord entre la Région Rhône-Alpes et les collectivités locales pour "développer l'ensemble du territoire d'une manière

⁶ B. Jouve, 1998, p. 118

⁷ idem

⁸ Juillet 1993

⁹ SE-SGAR, juin 1992

¹⁰ voté le 16 décembre 1991 par les membres du Conseil Général en exercice de la Haute-Savoie

cohérente, équilibrée et durable”¹¹.

Parmi les éléments du constat de départ, quelques idées sont à souligner. C’est la première fois qu’une démarche locale affirme dès le départ que “cet espace est fortement structuré par l’agglomération de Genève dont le développement économique a entraîné, pour partie, sa croissance”. L’essentiel est dit dans le sens où le territoire du Genevois Haut-Savoyard est juxtaposé à celui du territoire du canton de Genève, les interactions étant très fortes. Ces dernières sont considérées comme déséquilibrées avec de nombreuses faiblesses tant en terme de structure économique qu’en terme d’infrastructure. Le territoire frontalier est considéré comme “fragile” et “fortement polarisé par Genève”. La démarche est innovante mais les idées ne sont pas nouvelles car elles sont affirmées comme points de départ. Deux remarques sont nécessaires : la première concerne la prise en compte de la frontière comme élément structurant du territoire prouvant que la maille spatiale n’est plus prise en absolu mais en fonction de son environnement territorial limitrophe notamment international. La seconde remarque est la vision frontale considérée comme évolutive dans le sens où le CGD a pour objectif de limiter les déséquilibres notamment spatiaux. La représentation territoriale au moment de la mise en place du CGD est totalement implicite puisque les référents spatiaux ne sont pas du tout des arguments, ils sont considérés comme une évidence de départ. Cet exemple souligne l’importance de la compréhension des représentations chez les acteurs des territoires.

Il est intéressant de constater la localisation de la frontière dans le discours, “à la frontière du territoire, la Roche-sur-Foron joue son rôle de petite ville (...)”¹². La nouvelle représentation du territoire frontalier délocalise la frontière. Elle est passée de la limite spatiale franco-genevoise, considérée dorénavant comme une *continuité périurbaine de l’agglomération Genevoise*, à la périphérie du territoire du CGD avec le reste de la Haute-Savoie et de l’Ain pour la partie la plus occidentale.

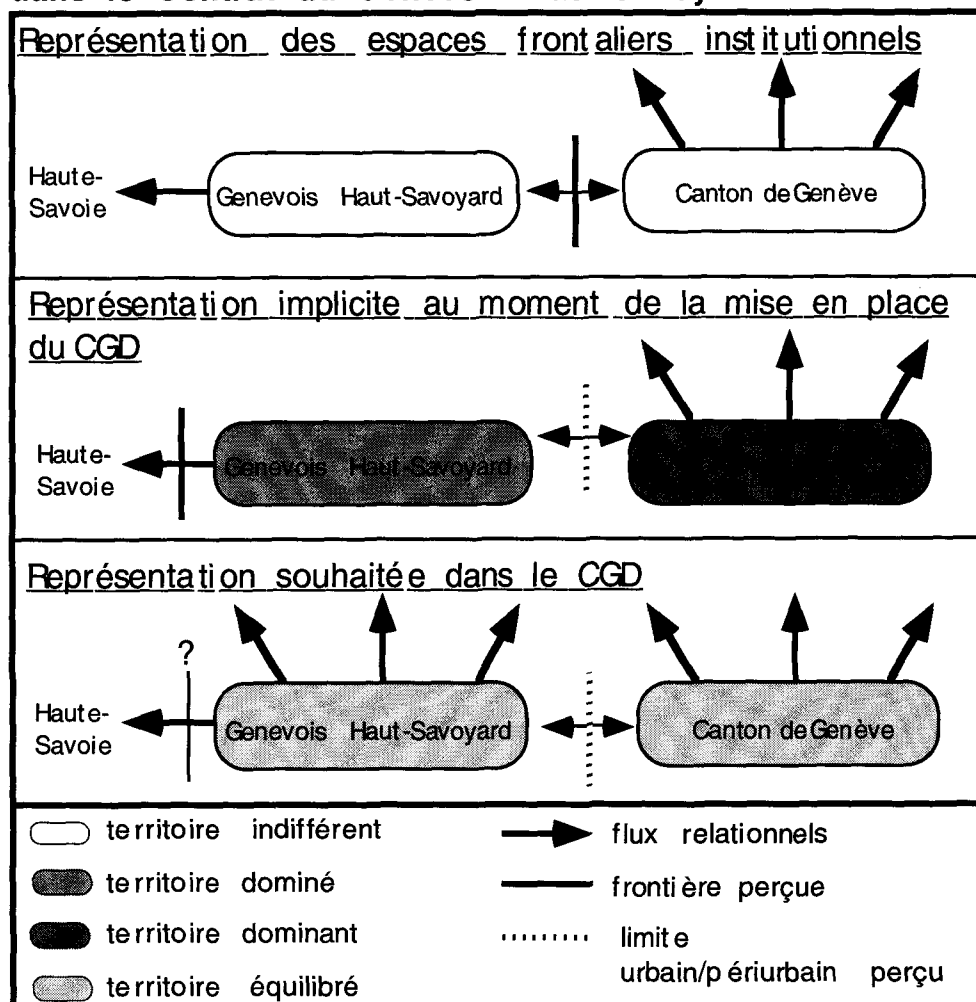
Il y a bien production d’une nouvelle représentation du territoire même si la

¹¹ Contrat Global de Développement du Genevois Haut-Savoyard, avec la Région Rhône-Alpes, 1996

¹² CGD , 1996, p. 2

frontière avec la Suisse existe toujours et garde son statut de frontière internationale.

Figure 62 : Evolution de la représentation des territoires dans le Contrat du Genevois Haut-Savoie



Finalement, le point commun de l'ensemble de ce territoire est bien la présence de Genève.

La démarche adoptée par l'ensemble des maires est à souligner. Trois¹³ grands axes de développement ont été déterminés avec sept objectifs. Les projets considérés comme structurants doivent être cofinancés par l'ensemble des membres du SIMBAL. Pour les projets spécifiques, ce sont les communes concernées qui financeront les réalisations. Le principe de la subsidiarité, comme pour le programme Interreg, est appliqué ; la Région se substituant à l'Union

¹³ CGD , 1996, pp. 18-19

européenne dans le processus. Les trois critères retenus pour les projets sont le caractère stratégique pour renforcer le territoire, l'impact sur le territoire, et enfin, la faisabilité technique et financière.

Figure 63 : Axes et objectifs du Contrat Global de Développement du Genevois Haut-Savoyard

<p>Structurer le territoire par une approche spatiale cohérente avec l'agglomération Genevoise</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Prendre en compte les infrastructures pour le développement économique et urbain 2. Organiser et qualifier l'espace <p>Valoriser un pôle d'activités "agriculture-tourisme-environnement"</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Valorisation touristique, environnementale et culturelle de l'espace rural 4. Développer une agriculture adaptée au marché de proximité lié à l'agglomération, et à la gestion de l'espace périurbain <p>Identifier et renforcer les fonctions économiques du Genevois Haut-Savoyard</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Conforter un tissu économique diversifié 6. Valoriser et développer des savoir-faire locaux spécifiques et innovants 7. Créer un pôle de formation à l'échelle de la grande agglomération Genevoise

Source : Contrat Global de Développement, mars 1996

Les projets sont très nombreux (figure 63), une étude exhaustive n'apporterait pas d'arguments déterminants. Par contre, quelques exemples sont significatifs. Ainsi, dans l'objectif 2 "organiser et qualifier l'espace", nous distinguons une volonté de gérer l'ensemble du bâti.

Le pôle urbain d'Annemasse doit être renforcé tout en préservant l'existence de petits villages. Une vaste politique est en cours de mise en place pour favoriser les réhabilitations notamment du parc de logements locatifs et adapter les constructions neuves à un schéma global des constructions.

Toujours dans le même objectif 2, le château de Gaillard, à la frontière avec Genève a été aménagé en Maison de la Frontière, centre d'expositions, de conférences et d'animations favorisant la connaissance de la région au-delà de l'existence de la frontière internationale. Cela correspond aussi au projet du Maire, Renée Magnin, attachée à la *dimension culturelle de la frontière* qui doit lier les

populations et non les opposer.

En totalité, les 29 projets, divisés pour certains en sous-projets, correspondent à deux interprétations de l'espace. D'un côté des projets sans lien avec le concept préliminaire de territoire frontalier comme la réhabilitation des vergers ou le musée de la mémoire à Saint-Jeoire. De l'autre, nous trouvons des projets, pour la majorité concernant des infrastructures de transports, favorisant les connexions entre le territoire du Genevois Haut-Savoyard et le canton de Genève.

Figure 64 : Ventilation du budget des objectifs du Contrat Global de Développement du Genevois Haut-Savoyard

Objectifs :	1	2	3 *	4	5	6	7	Total
Conseil Régional	3 365	31 356	11 040	660	1 930	5 150	3 387	56 888
Union Européenne	800	2 620		330	75	400	700	4 925
État	100	2 634		0	375	0	0	3 109
Conseil Général	0	0		0	0	2 250	2 500	4 750
Autres	2 158	7 805		1 150	3 950	0	4 653	19 716
Privés	0	0		0	490	4 310	0	4 800
SIMBAL	4 050	3 695	5 250	60	480	2 250	1 385	17 170
Collectivités locales concernés	1 287	87 496	23 243	0	0	5 990	0	118 016
en KF, pour 5 ans	11 760	135 606	39 533	2 200	7 300	20 350	12 625	229 374
* 23 243 des collectivités locales se réparties d'une manière non-déterminée entre les intervenants non-indiqués								

Source : Contrat Global de Développement, mars 1996

Une telle démarche peut aboutir à deux perspectives contradictoires. La première permet d'imaginer des relations plus aisées entre les deux territoires rendant la vie plus facile pour les populations intéressées, la seconde est un doute sur la volonté initiale de rééquilibrer les espaces car fluidifier la circulation peut avoir comme conséquence le renforcement de la position de Genève face au Genevois Haut-Savoyard. Ces deux logiques sont sans aucun doute le résultat d'un *compromis complexe entre les acteurs locaux et les médiateurs de la frontière*.

Le problème clé est de savoir si le CGD est un outil pour transformer le territoire ou pour faire évoluer l'image souhaitée du territoire par les élus. De plus, sommes-nous en présence d'un outil d'aménagement du territoire ou de gestion du territoire ? Le budget global de 230 millions de francs sur cinq ans (figure 64,

p. 253) n'est pas très important sachant en plus que près de 60 % de ce budget sont consacrés à l'objectif 2 "organiser et qualifier l'espace". Néanmoins, les sommes destinées au CGD ne constituent qu'une fraction des investissements des collectivités territoriales destinés à transformer ce même territoire. L'ensemble du CGD rentre dans une logique de maille territoriale, et à ce titre peut prétendre à être un outil de l'aménagement du territoire. Alors l'approche initiale est remise en cause, d'autant que le sous-titre du CGD est "un projet pour le territoire frontalier", *car la frontière et l'au-delà territorial ne sont finalement qu'un alibi* pour la politique du Syndicat Intercommunal à Vocation Unique. La frontière et la présence de Genève ne rentrent en interaction avec le CGD qu'à deux niveaux : d'un côté, la participation de certains élus du syndicat dans l'activité de médiation de la frontière, de l'autre, la réalité économique avec l'activité des travailleurs frontaliers et la rétrocession fiscale genevoise. Il n'empêche que ce Contrat Global de Développement n'a de global que le fait de tenter de mettre en place une politique prenant en compte l'ensemble des données géographiques d'un territoire. Cette globalité est imparfaite du fait même des "pratiques spatiales quotidiennes des divers groupes utilisateurs de l'espace"¹⁴ qui débordent largement sur le territoire du Canton de Genève. Nous sommes bien en présence d'un outil d'aménagement du territoire sur une maille territoriale créée pour ce projet et qui a comme principal objectif de rééquilibrer le territoire du Genevois Haut-Savoyard face à Genève. Le jeu des représentations est ici essentiel dans le sens où le projet a comme base une interprétation de l'espace (figure 62, p. 251) et comme objectif une nouvelle représentation. Il y a donc gestion des représentations territoriales mais absence de gestion du territoire frontalier prenant comme référent spatial la frontière.

La frontière comme objet territorial à prendre en compte

Le Contrat Global de Développement est une étape dans la prise en compte de la frontière. Elle est intégrée dans les données de réflexions pour mieux définir la situation et les perspectives du territoire en jeu. Cela n'en retire pas pour autant

¹⁴ H. Gumuchian, 1991, p. 115

l'originalité de la démarche. La frontière est de plus en plus prise en compte dans la perception des territoires notamment dans l'espace franco-genevois. Entre le canton du Valais, la France et le Val d'Aoste, les enjeux territoriaux de la perception ne sont pas les mêmes. Sans parler de déterminisme géographique, nous sommes au coeur des Alpes avec des fonctionnements par grandes vallées correspondant bien à l'espace de vie¹⁵ où chaque individu va avoir ses propres repères canalisés par des représentations collectives du territoire où les grands volumes orographiques tiennent une grande place, pas obligatoirement en tant que volume mais presque toujours en tant que ligne de démarcation entre des espaces. Les frontières internationales, sans respecter scrupuleusement les plus hautes crêtes, se superposent aux représentations collectives et individuelles. Une politique territoriale dans ce secteur des Alpes n'aura donc pas comme référent implicite dans ses représentations territoriales les mêmes critères de lignes frontières que dans un espace ouvert orographiquement parlant.

Néanmoins, la multiplication des médiateurs et par conséquent des médiations entre les territoires frontaliers a provoqué partout une prise de conscience de l'existence des frontières et parfois de leurs enjeux. A partir de là, nous pouvons estimer, à des degrés divers, que *les frontières et les espaces au-delà sont pris en compte dans les représentations territoriales des acteurs locaux et régionaux*. Le problème est de savoir quel usage ces acteurs font de ces représentations.

Quatre cas de figures sont possibles :

- . Premièrement les acteurs ont implicitement ou explicitement la frontière dans leurs représentations territoriales, mais cette réalité n'a aucune conséquence sur leur mode de gestion de l'espace. Une grande partie du bas Valais, ou la moyenne vallée de l'Arve, s'intègre parfaitement dans cette logique.
- . Deuxièmement, les acteurs gèrent une image intégrant la frontière en diffusant vers l'extérieur cette représentation mais il n'y a pas pour autant une stratégie territoriale vis-à-vis de la frontière, le Val d'Aoste dans bien des cas fonctionne sur ce mode.

¹⁵ A. Fremont, 1999, pp. 149-169

- . Inversement, l'image, bien que présente, peut ne pas être utilisée comme outil politique, mais être prise en compte dans l'évolution territoriale proche de la frontière. Une grande ville comme Genève ou plus simplement Chamonix n'ont pas à se valoriser grâce à l'existence de la frontière mais les projets notamment d'infrastructure n'occulteront pas la réalité frontalière. Par exemple, Chamonix a un patrimoine largement suffisant avec son propre nom et celui du Mont-Blanc sans avoir à valoriser d'une manière systématique sa proximité de l'Italie et de la Suisse. L'ensemble des communes de la vallée réfléchissent à l'évolution de leurs territoires en fonction du facteur de carrefour international.
- . Enfin la démarche la plus avant-gardiste consiste à exploiter au mieux l'image de territoire frontalier tout en mettant en oeuvre une politique renforçant ce caractère frontalier. Il y a donc une image valorisante, elle-même objet d'une politique de soutien. La commune de Champéry dans le Val d'Illeze valorise une politique territoriale à travers le tour international des Dents Blanches et engage pour renforcer cette image.

La gestion des territoires peut donc être qualifiée de frontalière dès qu'elle adopte une des attitudes déterminées ci-dessus y compris la première car l'immobilisme est aussi une forme de gestion. Une nuance est toutefois nécessaire, *une gestion d'un espace frontalier* ne veut pas dire qu'il y a prise en compte des choix en matière d'aménagement du territoire limitrophe mais que *l'existence de la limite est intégrée dans la gestion*. Au contraire, le sentiment d'appartenance à un territoire pour un groupe humain peut être renforcé par la prise en compte de la frontière sans qu'il n'y ait aucun caractère belliqueux. *L'interaction entre la gestion territoriale frontalière et l'activité des organismes médiateurs est ici fondamentale*. C'est cette interaction qui génère le caractère frontalier de la gestion.

2. UNE GESTION TRANSFRONTALIERE DES TERRITOIRES EST-ELLE POSSIBLE ?

L'exemple du métro léger franco-genevois

Le métro léger franco-genevois est un exemple intéressant de coopération transfrontalière où les médiateurs sont nombreux et les conséquences territoriales déterminantes. Nous avons un projet de ligne de transport en commun touchant à la fois du matériel roulant avec un tramway, et une infrastructure fixe avec les rails. L'ensemble correspond à un aménagement du territoire intégré dans une double gestion territoriale frontalière avec Genève et les territoires français. *Les acteurs doivent harmoniser leurs objectifs, au moins pour la gestion spécifique de la ligne du métro léger en lui-même.*

L'idée du projet est née officiellement en février 1994 avec sa présentation par les responsables genevois aux représentants des collectivités territoriales françaises. Le dossier a été largement soutenu par le Comité Régional Franco-Genevois et pris en compte le 24 mars 1995 par la Commission Mixte Franco-Suisse. Les études de faisabilité ont été alors engagées sous la double direction de Jean-Pierre Morelon¹⁶ côté français, et Christophe Stucki¹⁷ côté genevois grâce aux financements structurés par le programme Interreg II¹⁸ permettant la participation financière de nombreux partenaires financiers dont le SIMBAL dans le cadre du Contrat Global de Développement¹⁹ qui a soutenu à hauteur de près de deux millions de francs français la partie co-financée française. Le budget total de l'étude de faisabilité a été proche des dix millions de francs français.

En février 1997, les deux responsables ont remis aux autorités compétentes une synthèse afin de prendre les décisions, soit pour réaliser le projet, soit pour l'abandonner. Avec les élections cantonales à Genève et l'évolution du Conseil

¹⁶ Jean-Pierre Morelon est Ingénieur Général des Ponts-et-Chaussées au Ministère de l'Equipement

¹⁷ Christophe Stucki est Directeur Général des Transports Publics Genevois (TPG)

¹⁸ Voir partie 2, chapitre 1, p. 143

¹⁹ Dans le cadre de l'objectif n° 1 "prendre en compte les infrastructures pour le développement économique et urbain

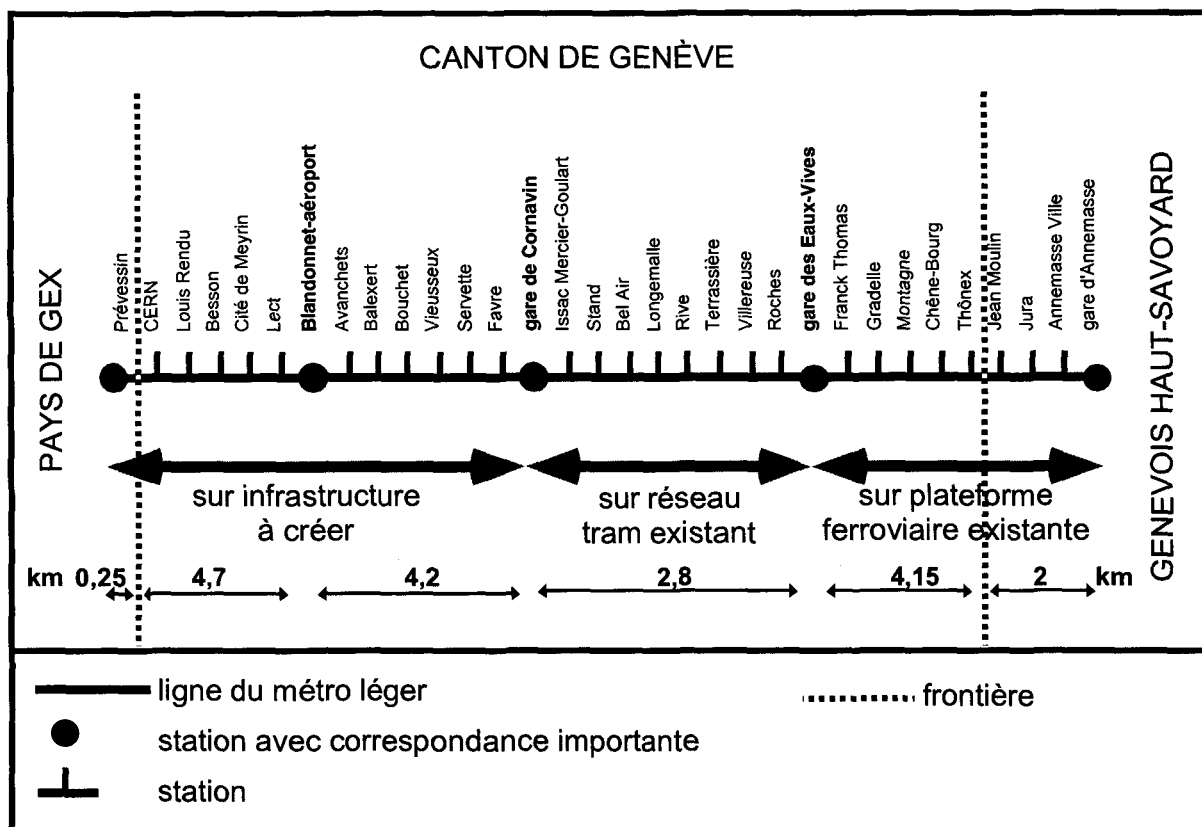
Régional Rhône-Alpes, l'incertitude est forte en 1998 et 1999.

Le projet de métro léger est conçu comme un outil de l'aménagement dans une vision globale de la région genevoise correspondant aux discours et propositions du CRFG.

Le trajet (figure 65) est prévu de Prévesin dans le Pays de Gex, à proximité de la frontière et du CERN jusqu'à la gare d'Annemasse dans le Genevois Haut-Savoie, en passant par le canton de Genève via les gares de Cornavin et des Eaux-Vives.

De Prévesin à la gare de Cornavin, l'infrastructure est à créer avec un projet d'intégration paysagère à la fois dans la campagne et en ville. Une interconnexion est déjà envisagée à la gare de Blandonnet-aéroport avec l'aéroport de Genève-Cointrin par "un système de transport urbain en site propre intégral"²⁰ dit système hectométrique à construire.

Figure 65 : Projet du métro léger franco-genevois



Source : Métro léger franco-genevois, *Rapport de synthèse des études d'avant-projet*, février 1997

²⁰ Métro léger franco-genevois, février 1997, p. 35

Le centre-ville sera traversé par les infrastructures existantes du tram entre la gare de Cornavin et celle des Eaux-Vives ayant des conséquences prévues sur la diminution de la capacité de la voirie pour la circulation routière de 30 voire 40 %. Enfin, de la gare des Eaux-Vives à la gare d'Annemasse, l'infrastructure existe déjà, elle est utilisée par la SNCF avec 300 voyageurs par jour. Sur ce tronçon, la ligne doit être totalement retraitée pour transformer la coupure urbaine actuelle en zone de promenade avec chemin piétonnier et piste cyclable parallèle au métro, l'ensemble étant engazonné et intégré dans un cadre végétalisé. La gare d'Annemasse est conçue comme un futur pôle intermodal avec le métro-léger, le bus, le Train Express Régional (TER) et le Train à Grande Vitesse (TGV). Ce dernier s'intègre lui-même dans des projets à plus long terme de voies rapides qui n'existent pas actuellement sur notre domaine d'étude. Au contraire, le réseau ferré de la Haute-Savoie se singularise de nos jours par sa lenteur.

Ce projet d'aménagement a deux objectifs clairement définis. Le premier concerne les flux de personnes sans oublier les travailleurs frontaliers avec la volonté de favoriser les transports en commun dans le cadre d'une réorganisation des réseaux en fonction de cette nouvelle ligne imaginée comme dorsale du réseau de transport. Le deuxième objectif est plus global, tout en étant complémentaire au premier. L'agglomération genevoise est perçue comme transfrontalière, englobant le tissu urbain français notamment annemassien se situant dans la continuité orientale de la ville centrale. *Le métro léger pourrait ainsi être un outil pour repenser la distribution des fonctions et des activités de Genève* à la fois pour faire face à la croissance démographique et urbaine et pour répondre aux demandes sociales en terme de qualité de vie et d'environnement. Le métro léger est donc un maillon considéré comme essentiel dans un projet global très ambitieux.

La réalité de l'existence des frontières, il y a deux passages à l'Est et à l'ouest, est sans aucun doute l'élément qui complique nettement le projet ; d'où le cofinancement des études de faisabilité dans le cadre d'interreg.

Le problème d'une ligne ou d'un réseau de transport urbain et périurbain coupé par une frontière n'est pas un cas unique au bassin franco-genevois. Ainsi, un projet de faisabilité est en cours pour la réhabilitation en ligne urbaine dans l'ancienne voie de chemin de fer entre Dunkerque en France et Adinkerke en Belgique²¹. L'exemple de Sarrebrücken-Sarreguemines est sans doute le plus intéressant car le projet a été réalisé avec l'ouverture le 27 octobre 1997 d'un tramway reliant les deux villes sur un parcours de 18 km dont un en France. Par rapport au projet de Genève, l'ensemble était plus simple à réaliser dans le sens où les voies utilisées existaient déjà, quelques réaménagements des installations côté français pour correspondre aux normes de sécurité allemande ont été nécessaires. L'innovation réside dans le matériel roulant puisque c'est le même qui circule en Allemagne et sur le petit tronçon français, réalisation nouvelle pour du transport collectif urbain. La tarification est unique avec un billet transfrontalier combiné bus/tram/bus suite à une convention signée entre la Saarbahn²² et la ville de Sarreguemines. Le principal problème qui pourrait être rencontré est celui de la contribution financière des collectivités françaises au *déficit d'exploitation* de la ligne. Rien n'a été officiellement réglé. D'une certaine manière, *nous touchons le principal problème* ayant une similitude avec les difficultés soulevées par le projet de métro léger franco-genevois. Néanmoins, la réalisation de la ligne Sarrebrücken-Sarreguemines s'est faite sur deux territoires frontaliers limitrophes internes à l'Union européenne, l'aspect douanier n'est donc pas un problème puisqu'il n'y a pas de postes frontières à passer. Même le budget va être simplifié avec la monnaie unique avec l'élimination du risque lié aux variations des taux de changes.

Le projet genevois, en comparaison, cumule à la fois les difficultés d'infrastructures nouvelles (même si certaines emprises foncières existent déjà), le passage d'une

²¹ M'Saïdi Marianna, *Quelle organisation institutionnelle et technique proposer a une ligne ferrée répondant à plusieurs compétences territoriales ? : projet innovant du service voyageurs de la liaison Dunkerque/Adinkerke*, Mémoire de fin d'études, Ecole Supérieure des Transports, juin 1998

²² Convention du 13 octobre 1997

frontière externe à l'Union européenne et le risque des variations monétaires entre le FF et le CHF²³ et bientôt l'Euro et le CHF d'autant que les incertitudes sur la stabilité de l'Euro sont fortes. Les spécialistes participant aux débats du Fond Monétaire International s'accordent à dire que "les attaques spéculatives des années 90 en Europe surtout, ont montré que les crises n'étaient pas toujours essentiellement imputables à l'incapacité des autorités d'assurer la discipline budgétaire ou monétaire"²⁴. A partir de là, la monnaie européenne aurait pu être le jeu d'attaques spéculatives sans rapport avec la stabilité mise en place avec les critères de convergences du traité de Maastricht. L'Euro était d'autant plus en danger que "les risques implicites de la transition à l'Union économique et monétaire"²⁵ étaient forts. La double unité de compte pendant un temps limité est une période d'attaques spéculatives possibles. En pratique, l'année 1999 se caractérise plutôt par une certaine stabilité même si l'Euro est plutôt sous-évalué. Le budget prévisionnel²⁶ du métro léger est important avec une enveloppe globale de 513 millions de francs suisses, cette évaluation englobe l'ensemble des travaux et des achats.

Figure 66 :
Investissements prévisionnels du métro léger franco-genevois

tronçon Ain	8,5
tronçon frontière de l'Ain-Cornavin	257,5
tronçon Eaux-Vives-frontière Annemasse	115
tronçon Haute-Savoie	79
système hectométrique	35
acquisitions foncières, frais divers	18
en CHF :	513 millions

Le problème des infrastructures est réel mais sans difficulté si le projet général est accepté par les autorités compétentes.

Du côté des bilans d'exploitation prévisibles, les estimations des charges sont de 16,5 millions de CHF, plus 1,5 de CHF pour le réseau de bus-TAC qui a l'exploitation du réseau urbain du *Syndicat Intercommunal à vocation Multiple de l'Agglomération Annemassienne* (SIVMAA) car l'interconnexion du métro léger

²³ CHF : Franc Suisse

²⁴ FMIBulletin, *Les crises monétaires et les perspectives de l'UEM*, 24 novembre 1997, p. 358

²⁵ FMIBulletin, *Conférence sur les causes et la gestion des crises financières*, 25 août 1997, p. 260

²⁶ Sources : groupe d'étude "financement du métro léger" présidé par B.Cordt-Möller, Département des Finances et Contributions de l'Administration Cantonale Genevoise

avec le réseau de bus urbains va nécessiter la création de nouvelles lignes pour rendre cohérent le réseau du SIVMAA. Globalement, les études permettent de conclure à un déficit prévisible de 6,5 CHF qui n'a rien d'alarmant. La conclusion du dossier de synthèse²⁷ précise qu'"il serait difficile de trouver des péréquations mettant à contribution la partie française" dans le sens où le métro léger devrait améliorer nettement la cohérence du réseau des *Transports Publics Genevois* (TPG) donc la productivité du transport public. Les TPG, avec des mesures d'accompagnement de restriction de stationnement en centre-ville de Genève, devraient voir leurs recettes augmenter grâce à la clientèle française nouvelle et peut-être une clientèle genevoise supplémentaire. Ainsi, le principe de la globalité du réseau dont l'exploitant serait les TPG entraîne une prise en charge complète du déficit estimé par ce même exploitant.

Le double passage de la frontière entre Genève et la France, c'est à dire entre l'Union européenne et l'extérieur, est plus important. La Suisse n'est pas intégrée dans la Convention de Schengen²⁸. Néanmoins, nous l'avons constaté, la Suisse a signé des engagements en matière de coopération transfrontalière et la réalisation d'un métro rentre sans difficulté dans ce cadre.

A partir de la figure 67 (p. 263), nous constatons deux phases essentielles pour la mise en place du métro léger. La première est institutionnelle, phase indispensable pour la décision de mise en oeuvre. La seconde est opérationnelle dans le contexte transfrontalier.

Le montage institutionnel doit se faire au plus haut niveau puisque nous sommes dans le domaine international. Un traité entre la France et la Confédération Suisse est la condition absolument nécessaire pour couvrir juridiquement la réalisation et l'exploitation du métro léger, tout en fixant les règles de contrôles de police et de douane. Ce traité international remplacera le traité franco-suisse de 1881 relatif à la ligne de chemin de fer entre Annemasse et la gare des Eaux-Vives puisque les rails du métro-léger utiliseraient la même plate-forme.

Après la signature de cet éventuel traité, une convention entre les autorités

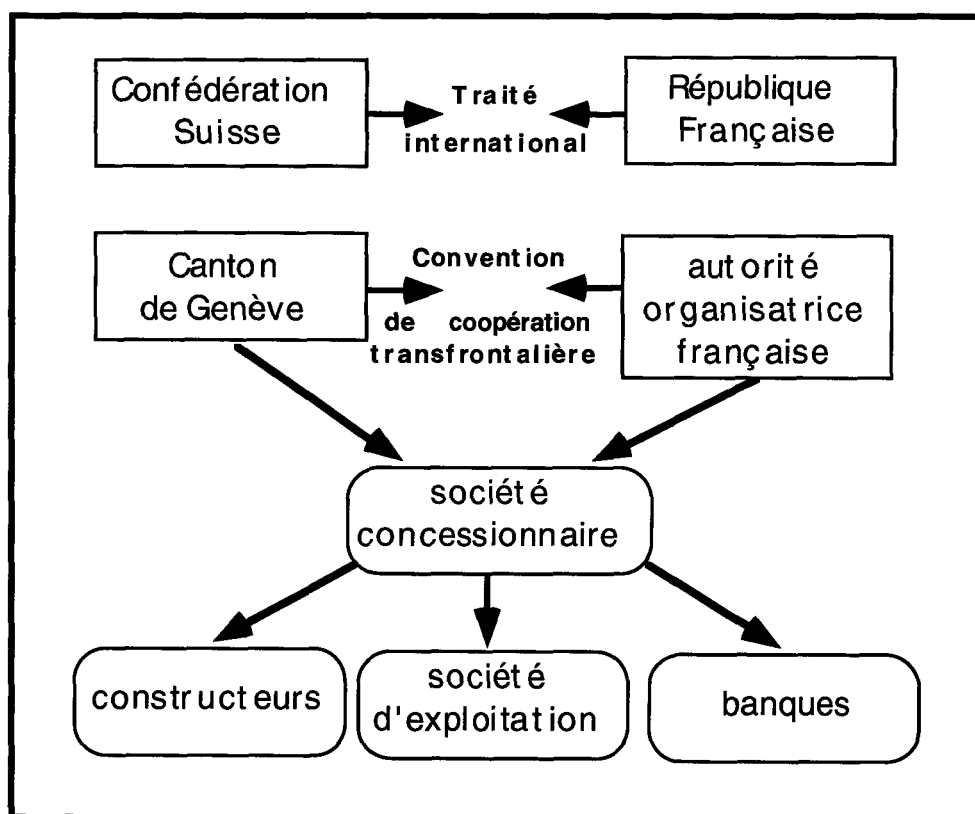
²⁷ février 1997, p. 67

²⁸ Voir pp. 276-285

territoriales de coopération transfrontalière est nécessaire. Du côté genevois, le représentant est le canton de Genève. Par contre, comme nous l'avons déjà souligné, du côté français la situation est complexe. Il faudrait la mise en place d'une autorité organisatrice²⁹ regroupant les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, la Communauté de communes du Pays de Gex et le SIVMAA pour permettre aux Genevois d'avoir un seul partenaire pour créer une société concessionnaire. Le projet d'accord cadre entre cette autorité organisatrice et la République et canton de Genève a déjà été élaboré afin d'être proposé aux différents partenaires comme outil d'aide à la décision. Chaque partie doit déjà se positionner face au projet de métro léger, avant même d'engager une négociation pour aboutir à l'accord cadre.

Les deux autorités, genevoise et française pourraient mettre sur pied une société

Figure 67 : Proposition de montage institutionnel et opérationnel



Source : Rapport de synthèse, Métro léger franco-genevois, février 1997

²⁹ Ce type d'Autorité organisatrice est prévu par la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982 et le décret d'application du 16 août 1985

concessionnaire³⁰ sur le statut d'une Société d'Economie Mixte dont le siège social serait à Genève. Le droit applicable est donc suisse, néanmoins la société aurait un domicile en France pour permettre aux tribunaux français de régler des litiges entre elle et un plaideur domicilié en France. Les administrateurs seraient au minimum aux deux tiers Genevois et au maximum un tiers français. Le rapport de synthèse parle de *société transfrontalière*. Le terme est un peu fort dans le sens où nous avons une société suisse avec une participation française. Des relations identiques peuvent exister entre deux sociétés privées étrangères créant une filiale commune, cette filiale est une société inscrite obligatoirement dans un pays, nous ne pouvons pas parler de société transfrontalière. *Juridiquement, le terme n'a aucun sens.*

Pour les investissements initiaux, l'essentiel serait à la charge du Canton de Genève étant donné que le calcul est établi sur le critère de la longueur des voies, 85,5 % de la ligne en kilomètres est en Suisse. La société aurait à sa charge la maîtrise d'ouvrage opérationnelle. Les banques et des sociétés de travaux publics (constructeurs) et de fabrication de matériels, notamment roulant, auront des relations contractuelles avec la société concessionnaire. Le type de financement, privé ou public, reste un élément ouvert à la négociation.

Enfin, à partir de la mise en place de la ligne, les TPG auront la charge de l'exploitation intégrant ainsi le métro léger dans le réseau genevois.

L'étude de faisabilité du métro léger franco-genevois est allé loin à la fois dans l'analyse des problèmes et dans les propositions faites aux autorités compétentes. Il reste une interrogation concernant un éventuel litige entre les deux autorités contractantes, animant la société d'économie mixte concessionnaire.

L'étude de faisabilité et l'éventuelle réalisation du métro léger permettent de cerner à la fois les médiateurs et la notion de gestion territoriale. Les acteurs genevois du territoire se positionnent aussi en médiateurs. La plus grande originalité est du côté français face à *la complexité des acteurs dans le cadre de territoires gigognes.*

³⁰ La Loi française dite Sapin du 29 janvier 1993 permet à une autorité organisatrice de se dessaisir de la maîtrise d'ouvrage opérationnelle et de l'exploitation d'un service public au profit de sociétés distinctes.

Pour aboutir à une réalisation avec un partenaire étranger, *les acteurs français délèguent leurs pouvoirs à un organisme qui joue le rôle de médiateur*. Canton de Genève et autorité organisatrice française, tous deux médiateurs car représentants des acteurs territoriaux et de la population, principe de base de la démocratie, *organisent un lieu (société d'économie mixte) typique de la médiation transfrontalière*. Le tout est de savoir si la société d'exploitation, les TPG en l'occurrence, est un médiateur de la frontière ou plutôt un outil de gestion territoriale. En effet, son rôle est d'exploiter le matériel roulant sur les infrastructures appartenant à la société concessionnaire dans les meilleures conditions. En aucun cas, les TPG n'auront à engager des négociations avec les médiateurs français ou suisses, le seul partenaire contractuel est la société concessionnaire. Les TPG ne seront pas un médiateur de la frontière, ce qui ne veut pas dire que des personnes actives au sein des TPG ne s'investiront pas dans des médiations informelles afin de permettre à l'exploitation de fonctionner dans les meilleures conditions.

Médiateurs et acteurs non-actifs sur la frontière organisent à eux tous une véritable gestion territoriale. Cette gestion est d'abord frontalière de part et d'autre de la frontière, les objectifs étant de minimiser les nuisances de la vie quotidienne des habitants tout en favorisant l'activité économique. Les objectifs sont les mêmes mais les moyens peuvent varier. Nous constatons que le métro léger est un outil soudainement commun, or ce dernier est à priori transfrontalier. Néanmoins, nous nous apercevons qu'entre la concession conçue au moins dans l'idée comme transfrontalière même si juridiquement elle ne l'est pas, et l'exploitation, nous avons la dérive *d'une gestion transfrontalière à une gestion frontalière prenant en compte l'existence de la frontière*. Les contraintes du droit, notamment international, sont plus fortes que la volonté des médiateurs, notamment celle du Comité Régional Franco-Genévois.

Si le projet de métro léger aboutit, nous pouvons affirmer que nous sommes en présence d'une avancée significative en matière de gestion des territoires frontaliers dans le bassin franco-génévois. C'est pourquoi *la notion de projet transfrontalier, surtout dans le domaine de l'aménagement du territoire, est à*

relativiser.

La majorité des médiateurs ne peut pas orienter sa démarche vers des objectifs transfrontaliers

A partir de l'exemple du métro léger, nous pouvons faire quelques remarques valables pour l'ensemble des médiateurs d'une frontière.

La majorité des médiateurs sont des acteurs actifs de la gestion territoriale frontalière, qu'ils soient acteurs des administrations publiques, des collectivités territoriales ou acteurs du secteur privé. La prise en compte de l'existence de la frontière dans les stratégies d'occupation du sol est réelle. On pourrait être tenté de différencier les secteurs frontaliers entre eux. Par exemple, opposer les espaces ruraux, touristiques et urbains frontaliers. Les acteurs des espaces ruraux pourraient être moins conscients dans leur gestion de la frontière, les acteurs touristiques un peu plus dans le sens où y a des avantages commerciaux à lier deux espaces considérés comme différents. Les acteurs des espaces urbains seraient ceux qui n'ont pas le choix, la prise en compte de la frontière serait une obligation. Une telle vision est simpliste. La participation aux programmes Interreg le prouve, il y a une très grande diversité chez les porteurs de projets confirmant que *les acteurs des territoires frontaliers sont tous sensibilisés à la prise en compte de la frontière* comme outil par les pouvoirs publics. Par contre les intérêts peuvent varier d'un acteur à un autre. Un maire, par exemple, peut volontairement ignorer les possibilités de partenariat avec les territoires au-delà de la frontière, cela ne veut pas dire qu'il n'a pas conscience de la frontière mais tout simplement que son jugement sur d'hypothétiques avantages liés à un partenariat est négatif. Par contre, d'autres acteurs estimeront que les avantages compensent nettement les inconvénients, ils n'hésitent donc pas à devenir médiateurs de la frontière.

Le *passage d'acteur à médiateur* est une première phase décisive qui a été largement favorisée par le développement des organismes transfrontaliers donc depuis une quinzaine d'années.

Par contre, *le passage d'une gestion frontalière à une gestion transfrontalière est*

beaucoup plus complexe. Le ou les acteurs doivent répondre à une première condition, être membre actif de la médiation. Condition indispensable mais finalement la plus courante. L'objet de la médiation doit être déterminant pour le développement des territoires de part et d'autre de la frontière, or un tel objet est nécessairement le résultat de débats où les intérêts de chacun priment le plus souvent sur des intérêts généraux plus difficiles à cerner. *Les démarches réellement transfrontalières ne peuvent aboutir que si une menace sur les intérêts particuliers ou communs aux médiateurs devient le dénominateur commun.*

Ainsi, dans le bassin franco-genevois, le risque de saturation des transports concernant genevois et français avec des conséquences sur un environnement général relativement préservé est une menace suffisante pour avoir motivé les médiateurs à engager une démarche réflexive pour trouver des solutions. Le métro léger est une des solutions. Du fait de son parcours, la gestion transfrontalière par la participation commune à une société d'économie mixte pourrait être le résultat si le projet abouti.

Dans le cas de l'espace Mont-Blanc, c'est bien la menace d'un risque de transformer en réserve une région agro-touristique, la présence d'un patrimoine exceptionnel de hautes montagnes, qui a provoqué une prise de conscience suffisante pour transformer les médiateurs, mêmes si certains participaient déjà à d'autres médiations transfrontalières, comme le triangle de l'amitié. Il y a certainement gestion par la crise d'un espace transfrontalier.

Pouvons-nous parler de gestion territoriale transfrontalière dans le cas de l'espace Mont-Blanc ? Il n'y a aucune structure gérée en commun mais une concertation et une émulation pour trouver une cohérence dans les gestions des territoires frontaliers. Ce qui est déjà une étape essentielle.

Gestion territoriale frontalière, médiation et gestion territoriale transfrontalière : trois références qui n'ont de sens que dans l'analyse d'objet géographique ciblé. Les exemples nous prouvent que la hiérarchie de ces références n'est pas si simple notamment au niveau des résultats. *De nombreuses médiations n'aboutiront jamais*

à une gestion transfrontalière car il n'y a pas obligatoirement nécessité. Pour autant, une gestion frontalière coordonnée en fonction des résultats d'une médiation est une démarche influant largement sur la recomposition des territoires.

La gestion transfrontalière des territoires, un nouveau mythe ?

Nous pouvons nous interroger sur la notion de gestion transfrontalière des territoires, est-ce une pure construction de l'esprit ou une nouvelle approche des territoires ? La question est complexe dans le sens où la gestion d'un territoire est une donnée de fait puisque le territoire existe à partir du moment où il y a gestion d'un espace par un groupe humain. Nous avons défini la gestion d'un territoire frontalier à partir du moment où il y a prise en compte de l'existence de la discontinuité spatiale dans les stratégies des gestionnaires territoriaux. Par contre la gestion transfrontalière pose le problème des acteurs de la gestion territoriale. Les responsables peuvent-ils être les mêmes que ceux gérant un espace frontalier ? Les exemples concrets que nous avons étudiés prouvent d'une part que même s'il y a une fédération de moyens dans le cadre de sociétés d'économie mixte, un droit national s'applique nécessairement ; d'autre part il est évident qu'il ne peut y avoir plusieurs exploitants sur une même infrastructure, l'exploitant travaillant avec les règles juridiques des donneurs d'ordres.

La gestion transfrontalière des territoires bute, comme la majorité des projets transfrontaliers, sur la réalité des droits. *La relation entre deux systèmes juridiques nationaux est par essence internationale.* Il y a donc coopération des gestions territoriales frontalières, *une gestion transfrontalière étant finalement impossible.* Par contre *l'image d'une gestion transfrontalière est nécessaire* pour mettre en place des projets, cette image est un remarquable outil pour souligner les caractères innovants de telles démarches. Encore une fois, *le géographe doit distinguer les réalités juridiques et les images utilisées pour qualifier les actes.*

Le plus intéressant est la comparaison entre les dyades des frontières internes à l'Union européenne et celles externes à l'Union. Les volontés les plus avancées en terme de gestions communes des infrastructures transfrontalières sont à l'oeuvre

dans le bassin Franco-Genevois donc entre des territoires internes de l'Union et la confédération Suisse. Par contre, entre l'Italie et la France, les élus ont des objectifs moins ambitieux dans les projets transfrontaliers. L'exemple de la mise en relation des réseaux postaux entre Chamonix et Aoste est significatif. L'accord international vise tout simplement à permettre un transfert direct du courrier savoyard dans le val d'Aoste, et vice versa, sans passer par Lyon et Turin. C'est une intégration de la frontière dans la gestion des territoires postaux, mais il n'y a aucune approche transfrontalière des territoires. Le terme de coopération transfrontalière est adapté. La coopération transfrontalière peut générer des images fortes donnant le sentiment de gestion transfrontalière, ce qui n'est pas un mythe en terme de représentation de l'espace mais un *outil de communication territoriale*. Cet outil est utile pour la transmission des messages politiques tant au niveau des populations que des partenaires institutionnels comme le Conseil de l'Europe, mais nous devons retenir que *la réalité se situe au niveau de la coopération*. Ce qui est un évènement déterminant dans l'histoire des relations entre les nations.

Conclusion du chapitre 5 : la dimension frontalière dans la gestion des territoires est une réalité

Médiateurs et gestions territoriales frontalières sont deux éléments clés pour comprendre la réalité des relations transfrontalières tant au niveau des réalisations que des représentations territoriales. La majorité des médiateurs intègre l'acte de médiation dans les outils de la gestion territoriale. Une entreprise à la recherche d'un partenaire au-delà de la frontière, un éleveur de montagne profitant de droits anciens pour faire paître son troupeau en-dehors du territoire national ou un élu favorisant les échanges culturels, engagent leurs actions en fonction de l'existence des territoires et de la frontière.

Dans la *coopération transfrontalière*, démarche qui va plus loin que la simple relation transfrontalière, la volonté est clairement de rendre cohérents des *objectifs* pour qu'ils deviennent *communs*. Cela ne veut pas dire que la coopération transfrontalière englobe l'ensemble des aspects des politiques territoriales. Au contraire, la discontinuité territoriale permet de coopérer là où les intérêts paraissent converger en jouant en premier lieu sur *les représentations collectives spatiales*. La coopération permet parfois d'occulter, toujours en terme d'image, les domaines où la concurrence territoriale est implicite avec les différentiels liés à la frontière. La coopération transfrontalière en tant que médiation participe à la gestion des territoires frontaliers, par contre le passage à une gestion transfrontalière totale sous-entendrait la disparition de la discontinuité. Autant dire que la frontière ne doit plus exister pour qu'il y ait gestion transfrontalière ! Dans ce cas là, le terme de transfrontalier n'aurait plus de sens. *La médiation transfrontalière peut aboutir à une gestion frontalière des territoires.*

CONCLUSION DE LA PARTIE 2 :

LA DIVERSITÉ DES MÉDIATIONS SOULIGNE L'EXISTENCE D'ESPACES EN MUTATIONS

Les acteurs impliqués dans les relations transfrontalières sont à la fois nombreux et représentent la quasi-totalité des domaines d'activités des êtres humains en tant qu'individus ou groupe social. Le terme de *médiateur ne s'applique qu'aux acteurs qui oeuvrent dans la création de liens transfrontaliers durables* et impliquant des groupes humains dans leur ensemble. Nous pouvons noter que *peu de médiations aboutissent à des actions territorialisées*, même si certaines sous-tendent des conséquences territoriales. Ainsi, un partenariat entre deux entreprises étrangères peut aboutir au développement de flux, voire de bâtiments d'activités.

La médiation transfrontalière, sous la forme officialisée qu'elle prend de nos jours, est une *réelle innovation* pour les territoires frontaliers. Elle ne correspond absolument pas à la mise en place d'un nouveau territoire sans frontière, ce qui a été le cas par le passé pour certains secteurs de notre espace géographique³¹, mais la médiation permet de tisser un réseau relationnel dense sans doute comparable à l'époque antérieure à la grande fermeture³² (jamais absolue) des frontières de la première moitié du XXe siècle. *Ce réseau relationnel a des implications territoriales transfrontalières bien modestes*, sous forme d'interconnexion de réseaux essentiellement. Par contre, il prouve une *prise de conscience*, au moins au niveau des élites économiques et politiques, de la nécessité de faire vivre autrement les territoires frontaliers. *Ces interfaces territoriales ne peuvent plus seulement vivre au rythme des métropoles-capitales, elles doivent s'adapter et s'enrichir par les contacts directs avec les territoires juxtaposés.*

³¹ Voir première partie

³² Voir partie 1 - chapitre 3 : l'hypothèse d'une frontière réellement fermée est-elle réaliste ? p. 79

Les réseaux se développent dans un double mouvement d'ouverture vers une échelle beaucoup plus vaste, l'Europe et le monde, et de liens de proximité qui n'ignorent pas les frontières mais les perçoivent autrement. Tout l'enjeu est de savoir si les nouvelles perceptions des territoires remettent en cause les critères de la géographie régionale classique ou si nous sommes devant une superposition de concepts complexifiant la réalité des territoires géographiques.

PARTIE 3

FONCTIONS ET PERCEPTIONS

DES FRONTIÈRES

- des mutations lentes -

Les médiations¹ participent à la structuration d'un espace transfrontalier où les frontières sont considérées comme des coutures entre des espaces qui ont été politiquement et juridiquement divergents. Les dynamiques transfrontalières impliquent des échelles diverses, à la fois locales, nationales et supra-nationales. La construction européenne est elle-même le résultat de volontés politiques nationales et locales, ce qui nous permet de comprendre que les frontières sont des objets géographiques au coeur des enjeux européens. Lignes de différentiels, elles sont aussi des passerelles entre les espaces nationaux, entre les régions frontalières, permettant, à terme, d'envisager une culture, voire une citoyenneté, européenne. Or une construction politique, c'est le cas de l'Union européenne, passe nécessairement par la mise en place de nouvelles références identitaires. Il n'y a pas d'unité politique entre des peuples s'il n'y a pas de signes de reconnaissance communs. Pouvons-nous pour autant décrypter des indices annonciateurs de la construction de régions transfrontalières ? Tout du moins, sur notre espace d'étude. Pour comprendre le sens des dynamiques, nous envisagerons quelques précisions sémiologiques afin de mieux comprendre la signification des références identitaires des acteurs, notamment des élus locaux. Le vocabulaire concernant les marges géographiques est beaucoup moins précis que celui des centres, sans doute parce qu'elles ont été moins étudiées. Les territoires sont sous l'influence de structures nationales, mais les frontières les juxtaposent. Médiations et dynamiques ne participent-elles pas à l'émergence de références identitaires originales permettant de distinguer des particularismes caractérisant les espaces frontaliers ? Nous avons eu tendance à opposer l'espace lémanique, relativement urbanisé et animé par de nombreux flux transfrontaliers, à l'espace alpin où les échanges existent mais où ils sont plus conditionnés par les volumes orographiques qui canalisent les échanges. En termes identitaires, dans l'hypothèse de l'existence de continuums transfrontaliers, ces deux espaces sont-ils comparables ou pouvons-nous déterminer des divergences nettes ? Au sein même de chaque ensemble, l'uniformité est-elle la règle ?

¹ Voir définition p. 245

CHAPITRE 1

ENJEUX DES FRONTIERES ET GÉOPOLITIQUE EUROPÉENNE

Les frontières dans les Alpes occidentales ont généré une multitude de médiations. Une partie a été stimulée par les incitations européennes. Traités et programmes européens s'intègrent dans une politique européenne générale. Les choix réalisés avec le traité Maastricht, puis récemment celui d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997 et en cours de ratification, sont déterminants pour la construction de l'Europe du XXI^e siècle. L'espace Schengen, qui relève de dispositions transitoires en-dehors de la structure de l'Union européenne, a ainsi été intégré dans le corpus législatif de l'UE par ce dernier traité.

De fait, les enjeux des frontières sont au coeur de la politique générale, ce qui est pour nous central. L'unification passe obligatoirement par des liens plus étroits entre les États, les territoires frontaliers sont les lieux privilégiés pour la réalisation des choix politiques. La continuité territoriale devrait permettre de créer de nouveaux territoires, dégagés de la tutelle des capitales des États. Nous pouvons même dire que l'Europe est en train de forger de nouvelles fonctions pour les frontières et les territoires frontaliers. Cela pose alors la pertinence du concept d'euro-région à la fois à l'échelle européenne et à l'échelle locale. Est-ce un outil pour construire l'Europe de demain ou une réalité née des liens tissés au niveau des territoires frontaliers ? Dans ce contexte, nous serons obligés de regarder plus précisément la position de la Suisse qui ne fait ni partie de l'UE, ni de l'Espace économique européen.

1. LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE N'ÉLIMINE PAS LES FRONTIÈRES

Un objectif : l'unification européenne

Avant de présenter les enjeux des espaces frontaliers dans les Alpes occidentales, il est nécessaire de tracer les grandes lignes de la construction de l'Europe occidentale contemporaine.

L'Union européenne a vécu une étape déterminante de son histoire avec le traité de Maastricht. Ce traité, signé par les douze États² membres, le 7 février 1992, intègre le corpus juridique accumulé par les traités précédents et la mise en place des Communautés européennes³. Il représente un approfondissement notable des disciplines communautaires avec la création de l'Union économique et monétaire⁴ (UEM), l'orientation vers une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et une coopération approfondie dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

Les trois derniers membres de l'Union européenne, l'Autriche, la Suède et la Finlande, ont adhéré directement aux principes de l'ensemble du traité de Maastricht. Leur passé commun de membres de l'Association européenne de libre échange (AELE), initiée par la Grande-Bretagne en 1959⁵, et leur adhésion commune à l'Espace économique européen (EEE) le 5 mai 1992⁶ a facilité leur

² La Communauté Économique Européenne, devenue en 1992 Union européenne s'est construite en quatre étapes :

- . 1957, l'Europe à 6 : La République Fédérale d'Allemagne, la France, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas, le grand-duché du Luxembourg
- . 1973, l'Europe à 9 avec les six, plus la Grande-Bretagne, l'Irlande et le Danemark
- . 1981/85, l'Europe des 12 avec les neuf, plus la Grèce (1981), l'Espagne et le Portugal (1985)
- . 1995, l'Europe à 15 avec les douze, plus l'Autriche, la Finlande et la Suède

³ Communauté économique du charbon et de l'acier (CECA), Communauté économique européenne (CEE), Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA)

⁴ le symbole étant la mise en place d'une monnaie commune, l'Euro, pour les pays membres de l'Union européenne et correspondant à des critères économiques déterminés. La transition des monnaies nationales à la monnaie unique est prévue de 1999 à 2002

⁵ Le traité de Stockholm du 20 novembre 1959 institue l'AELE

⁶ L'Espace Économique Européen a été créé suite à l'accord signé entre l'Union européenne et l'AELE le 14 février 1992 avec effet le 1er janvier 1994. Parmi les membres de l'AELE, seule la Suisse n'a pas ratifié cet accord.

intégration dans une Union renforcée, avec une transition plus contraignante que pour les premiers membres de la CEE.

Les années quatre-vingt-dix ont été marquées par la mise en place de l' "espace Schengen" dit aussi "système Schengen". En février 1986 était signé l'Acte unique Européen par les membres de la CEE. Il prévoyait la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux entre les États membres, instituant ainsi pour les frontières internes la disparition du rôle de barrière ou du moins de frein aux échanges. Les décisions de l'Acte unique ont été mises en vigueur le 1er janvier 1993 pour l'ensemble des objets de l'Acte unique, sauf celui de la libre circulation des personnes. Les difficultés, notamment techniques, ne pouvaient pas permettre la mise en place d'un système, préventif et répressif concernant les flux de personnes, commun à l'ensemble des pays membres. Une coopération intergouvernementale, sans rapport direct avec les institutions de l'Union européenne, s'est mise en place pour palier cette carence. Dans le cadre de la préparation de l'Acte unique européen, un premier accord a été signé le 14 juin 1985 entre la République Fédérale d'Allemagne, la France et les trois pays membres de la zone de libre circulation des personnes et des marchandises du Benelux⁷. Le savoir-faire du Benelux sur un dossier techniquement si complexe a été une chance pour les futurs membres de l'espace Schengen. Le 19 juin 1990 est signée la Convention, toujours à Schengen au Luxembourg. La mise en application a été reportée cinq fois, pour des retards au niveau du système informatique, et définitivement fixée au 26 mars 1995.

Sept pays participent à l' *espace Schengen* dès sa mise en vigueur : la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, l'Allemagne, la France, l'Espagne et le Portugal. Cet espace constitue une zone spécifique, à l'intérieur de l'Union européenne, permettant d'appliquer la libre circulation des personnes conformément à l'Acte unique européen de 1986. L'espace Schengen a donc été longuement négocié et intègre deux notions clés. L'espace est *évolutif*, comme l'ancienne CEE et l'actuelle Union européenne ; tout État membre de l'Union européenne a la faculté d'adhérer

⁷ L'Union économique Benelux a mis en place dans les années soixante-dix une véritable zone de libre échange entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas

à la Convention. Deuxièmement, l'«acquis Schengen», constitué de 142 articles est lui-même évolutif dans le sens où les partenaires ont accepté d'intégrer toutes modifications ou compléments nécessaires au bon fonctionnement de la libre circulation des personnes.

Figure 68 : Chronologie des accords de Schengen

	signature de la Convention	application des accords
Belgique	19 Juin 1990	26 Mars 1995
Luxembourg	19 Juin 1990	26 Mars 1995
Pays-Bas	19 Juin 1990	26 Mars 1995
Allemagne	19 Juin 1990	26 Mars 1995
France	19 Juin 1990	26 Mars 1995
Italie	27 Novembre 1990	26 Octobre 1997
Espagne	25 Juin 1991	26 Mars 1995
Portugal	25 Juin 1991	26 Mars 1995
Grèce	6 Novembre 1992	progressivement
Autriche	28 Avril 1995	1er Décembre 1997
Finlande	19 Décembre 1996	
Suède	19 Décembre 1996	
Danemark	19 Décembre 1996*	
Norvège	19 Décembre 1996	
Islande	19 Décembre 1996	

L'acquis Schengen actuel concerne la suppression des contrôles aux frontières intérieures et le renforcement des frontières extérieures y compris celles des ports et des aéroports, une politique commune de visas, un traitement homogène des demandes d'asile, la lutte contre la criminalité (coopération policière et judiciaire), et la mise en place d'un Système d'Information Schengen. Ce système informatique est l'élément le plus complexe du dossier⁸ et les difficultés de mise en place expliquent les retards dans la mise en route de l'espace Schengen.

L'espace Schengen peut être considéré sous deux angles. L'un restrictif soulignant l'absence de respect du principe de l'unification européenne. Désormais, parmi les membres de l'Union européenne, il y a ceux qui font partie de l'espace Schengen et ceux qui n'en font pas partie ! Nous aurions dans cette optique une Europe à

⁸ la décision du tribunal administratif de Lyon du 6 avril 1995 annula la décision d'expulsion décidée par le Préfet du Rhône pour la reconduite de deux roumains. Le Préfet n'a fait qu'appliquer la Convention de Schengen en appliquant la consigne du Système Information Schengen "Refuser l'entrée/Interpeller pour éloignement" - Fontanaud, 1996, p. 65

deux vitesses.

Le deuxième angle est beaucoup plus large. L'espace Schengen est une enveloppe privilégiant la circulation des personnes entre ses propres mailles territoriales. Cette enveloppe a une dimension évolutive dans le sens où tout État européen candidat et correspondant à des critères techniques précis est potentiellement accepté.

Figure 69 : Niveaux d'intégration dans l'espace Schengen (10/98)

	SCHENGEN				Application le 26/3/95	Application après 1995	après Amsterdam*	contrôle maintenu
	Membre de l'UE	Membre de l'EEE	Membre du CN					
Allemagne	X			X				
Autriche	X				X			
Belgique	X			X				
Danemark	X		X			X		
Espagne	X			X				
Finlande	X		X			X		
France	X			X				
Grèce	X				X			
Irlande	X						X	
Islande		X	X			X		
Italie	X				X			
Luxembourg	X			X				
Norvège		X	X			X		
Pays-Bas	X			X				
Portugal	X			X				
Royaume-Uni	X						X	
Suède	X		X			X		
Suisse						(X)		

UE : Union européenne / EEE : Espace Économique Européen / CN : Conseil Nordique - 09/98

* après la ratification du traité d'Amsterdam par chaque membre de l'UE, prévue pour le 01/01/99

Ainsi, les sept premiers partenaires de l'Espace Schengen ont formé l'enveloppe initiale. L'Italie, comme la Grèce, était à l'époque candidate mais ne réunissait pas l'ensemble des critères nécessaires (politique des visas, Système d'Information Schengen) à l'intégration de son territoire. Ces deux pays, ainsi que l'Autriche, également candidate, intégreront l'espace Schengen dès qu'ils réuniront les conditions nécessaires. Le 18 avril 1996, le Danemark, la Finlande et la Suède ont intégré l'espace Schengen. Les deux derniers États étaient observateurs du processus de mise en place des accords de Schengen depuis leur intégration dans

l'Union européenne le 1er janvier 1995. Au niveau du Conseil nordique⁹, la situation est très intéressante. Les pays membres de ce Conseil sont aussi membres soit de l'Union européenne (Danemark), soit anciens membres de l'EEE avant leur intégration dans l'Union (Finlande et Suède), soit membres de l'EEE (Norvège et Islande). La rigueur de leur administration et de leur législation en terme de circulation des personnes en font des candidats favorisés. Ils réunissaient préalablement les conditions techniques pour intégrer l'espace Schengen. Cela explique d'une part la rapide intégration du Danemark, de la Suède et de la Finlande, et d'autre part l'hypothèse sérieuse d'intégration de la Norvège et de l'Islande même s'ils ne sont pas membres de l'Union européenne. La République d'Irlande et la Grande-Bretagne ne souhaitent pas intégrer l'espace Schengen. Enfin, le tableau (figure 69, p. 279) ci-dessus souligne par des parenthèses le cas très particulier de la Suisse.

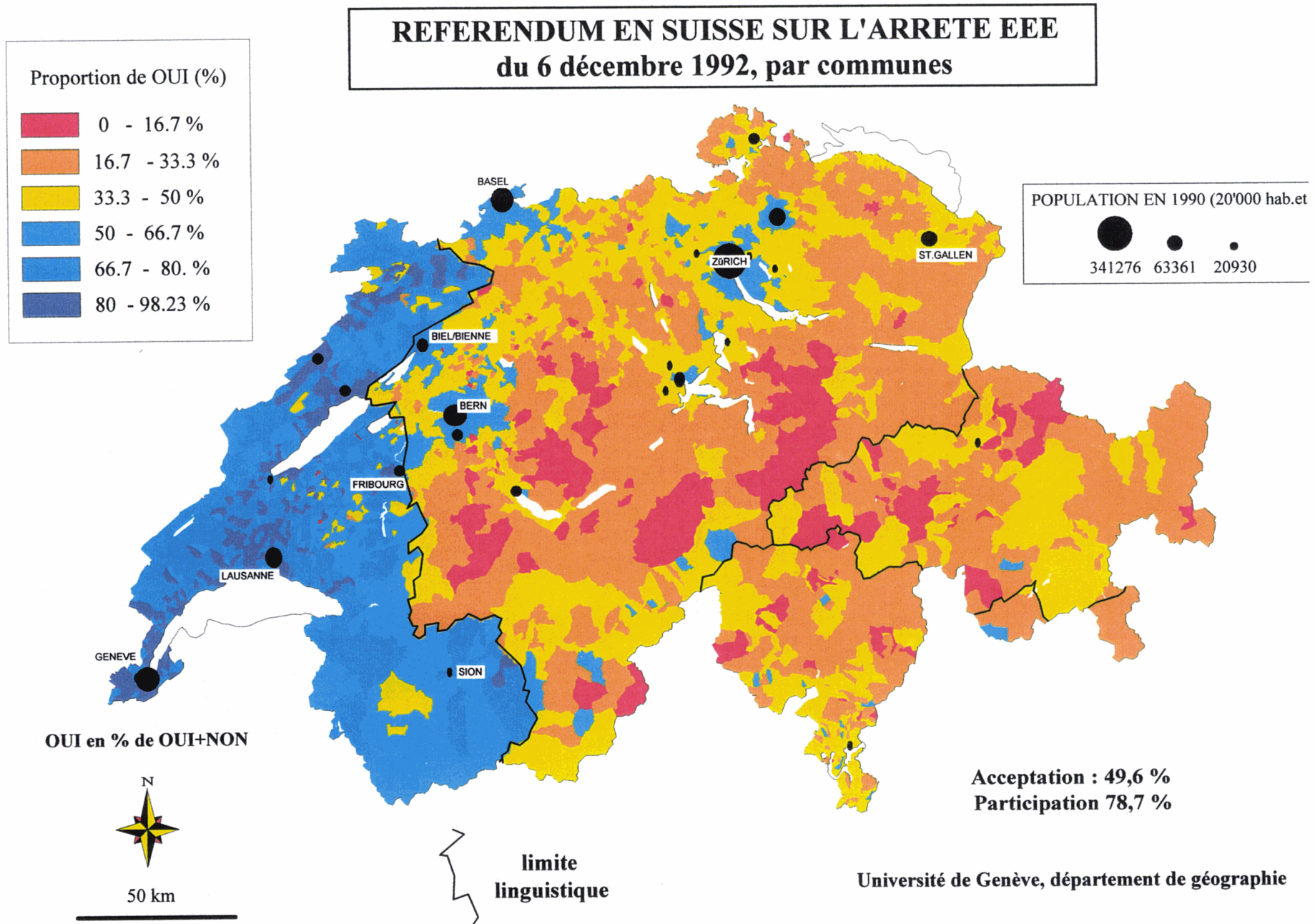
Le traité d'Amsterdam prévoit l'intégration des règles de l'espace Schengen dans les règles communes. Dès lors tout nouveau membre de l'Union européenne adhèrera à l'ensemble des règles communes y compris celles concernant la libre circulation des personnes. Néanmoins, l'Irlande et le Royaume-Uni garderont leur statut spécifique.

La Suisse : entre le refus d'intégrer l'EEE et la volonté de ne pas s'exclure du processus de construction européenne

La Suisse a une approche de l'Europe très singulière. Membre depuis l'origine (1960) de l'Association européenne de libre échange, la Confédération n'a pas réussi à suivre l'évolution des autres membres en adhérant à l'Espace économique européen, véritable contrat d'association entre l'UE et l'AELE. La *Confédération n'a pas ratifié l'EEE* suite au référendum du 6 décembre 1992. Les citoyens helvétiques ont largement participé à ce référendum avec un taux de 78,7 %. Seulement 49,6 % des votants ont dit oui à la proposition d'arrêté fédéral permettant l'intégration de la Confédération dans l'EEE.

⁹ Le Conseil Nordique a été mis en place en 1952 et les membres sont : Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède avec comme principal objectif l'harmonisation des législations nationales

Figure 70



Parallèlement, la Suisse avait déposé un dossier de candidature à Bruxelles en mai 1992 pour intégrer l'Union européenne. Cette candidature était caduque du fait même du résultat du référendum du 6 décembre suivant. Ainsi la Suisse s'est exclue à la fois du processus d'évolution de l'AELE et de la construction de l'Union européenne.

La position géopolitique de la Suisse au coeur de l'Europe occidentale était difficilement compatible avec les choix des citoyens helvétiques. La Confédération a donc engagé une politique en faveur d'*un aménagement législatif* pour atténuer les effets négatifs des choix de 1992. Depuis 1993, le Conseil fédéral ne cache pas son intention de préparer la Suisse à une intégration directe à l'Union.

En février 1995, conformément aux dispositions constitutionnelles, une initiative populaire "oui à l'Europe" a été lancée. Cette initiative a obtenu les 100.000 signatures nécessaires pour être déposée au Conseil fédéral. Ainsi, en juillet 1996, le Conseil est soutenu pour négocier une adhésion à l'Union européenne. Néanmoins, aucune réactivation de demande officielle d'adhésion ne peut être engagée sans une consultation populaire au niveau de chaque canton. Le peuple est souverain et l'a confirmé en 1992, les orientations du Conseil fédéral resteront, en partie, déterminées par les résultats des votations. Seulement en partie, dans le sens où le Conseil a le pouvoir d'engager des négociations pouvant aboutir à des accords bi ou multilatéraux. La Suisse a ainsi accepté de transformer son union douanière avec le Liechtenstein pour lui permettre d'adhérer à l'EEE. Ce petit État a intégré l'EEE suite au référendum interne du 9 avril 1995. A partir de 1994 des négociations sont engagées entre la Suisse et l'Union européenne de 1994. Sept secteurs¹⁰ ont été définis pour compléter l'accord bilatéral en vigueur depuis 1972. Enfin, c'est peut-être le plus original, les ministres de l'intérieur autrichien, allemand, français, italien et suisse ont décidé, le 16 juillet 1998¹¹, que la *Suisse intégrerait un jour l'espace Schengen*. Cet accord multilatéral confirme la prise de conscience de la Suisse et de ses voisins de la nécessité de créer un espace

¹⁰ Suisse-Union européenne, *Négociations bilatérales sectorielles*, Berne, 1997 : les transports terrestres, les transports aériens, la libre circulation des personnes, la recherche, les marchés publics, l'agriculture, l'élimination des obstacles techniques au commerce

¹¹ Deloire, 1998, p. 68

cohérent, sans discontinuité douanière, pour donner aux accords de Schengen une véritable cohérence spatiale. Même si l'intégration de la Suisse dans l'Espace Schengen n'est pas envisageable à court terme, il paraît fort probable qu'elle y arrive bien avant d'adhérer à l'Union européenne, si cela se réalise ! La Suisse, dans l'hypothèse de son intégration à l'espace Schengen, serait le premier membre n'appartenant ni à l'UE, ni à l'EEE. Cela paraît peu probable. Deux solutions sont envisageables, soit les suisses acceptent d'intégrer l'EEE dans une démarche d'association (l'exemple de la Norvège vis-à-vis de l'UE prouve que rien n'est évident en matière de référendum), soit les accords bilatéraux avec l'UE auront tellement évolué qu'ils seront conformes à l'esprit de l'EEE, nous pourrions parler de coopération partielle. La Suisse intégrerait alors la dynamique européenne par une porte détournée, s'engageant alors au minimum vis-à-vis des Européens tout en garantissant ses intérêts, et contournant l'obstacle potentiel du référendum populaire. En attendant un statut plus clair entre l'UE et la Suisse, *le territoire helvétique présente des risques pour l'ensemble des États limitrophes*. La solidité des accords de Schengen dépend du niveau de surveillance helvétique à ses frontières. Un certain laxisme transformerait la Suisse en porte ouverte de l'Europe dans son ensemble favorisant les trafics illégaux. Parallèlement, il faut bien reconnaître que la Suisse a une culture d'ouverture pour les capitaux¹² étrangers qui n'est ni compatible avec les accords de Schengen en matière de contrôle des frontières extérieures, ni en cohérence avec la mise en place de la monnaie unique. Une note de synthèse des services de la confédération¹³ considère même la "Suisse comme seule échappatoire au milieu de l'espace Schengen pour les personnes refoulées par un pays faisant partie de ce groupe"¹⁴. Les "activités illicites (sont) facilitées par l'isolement de la Suisse dans ce contexte", notamment avec le décrochage des réseaux d'informations. Les modalités facilitant les flux transfrontaliers de travailleurs frontaliers étaient jusqu'ici négociées au cas

¹² J. Ziegler, 1990, bien que l'ouvrage soit objet de controverse, l'ensemble est éclairant sur les flux de capitaux illégaux, élément semble-t-il de la richesse de la Suisse

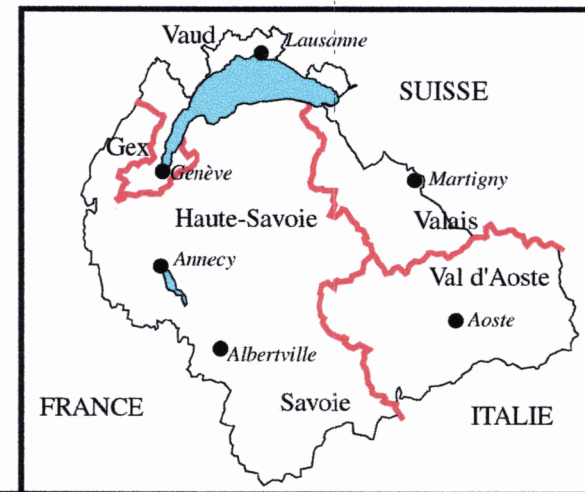
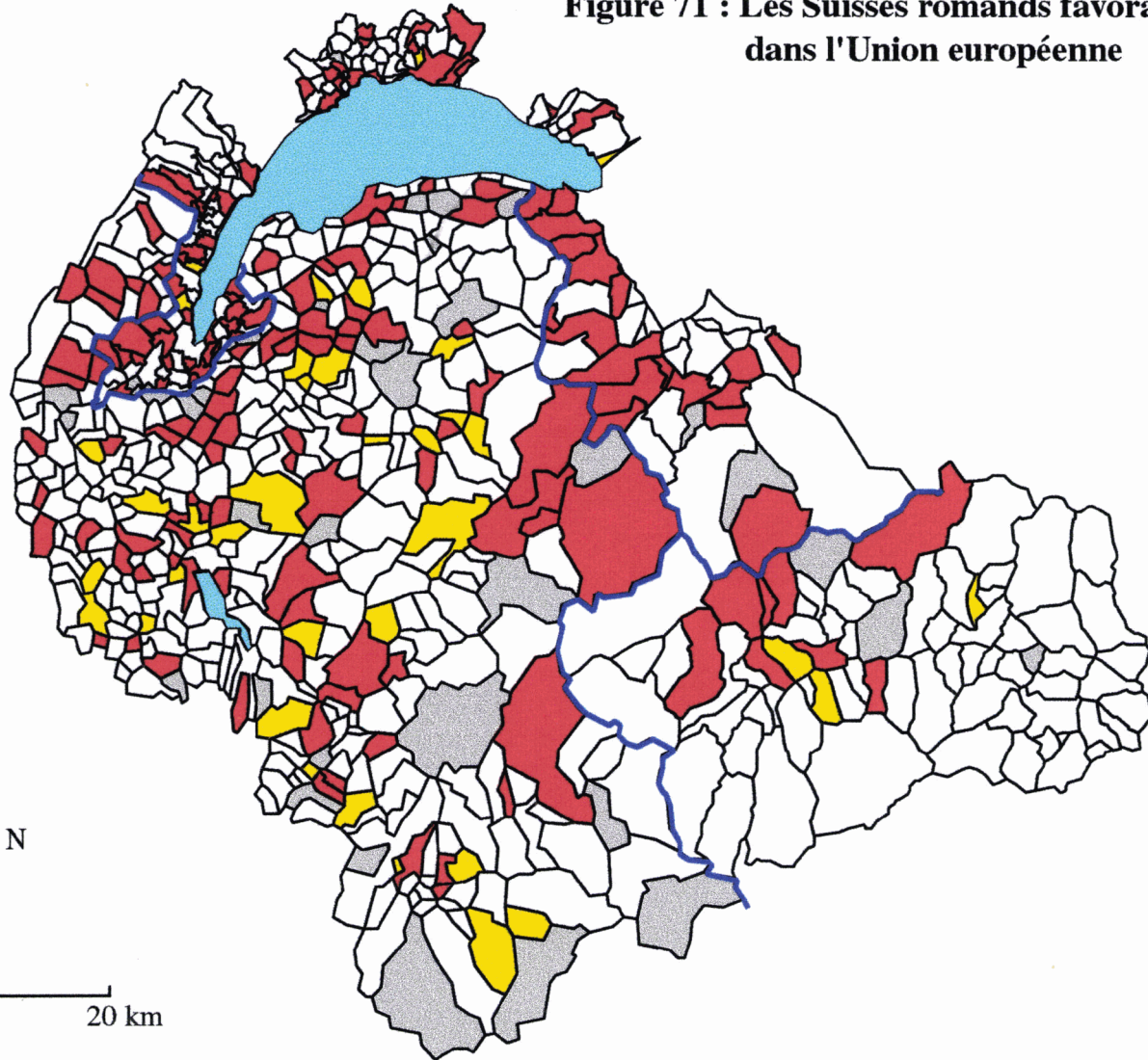
¹³ *Les Conventions de Schengen et de Dublin - État de la situation et intérêts de la Suisse*, Bureau de l'intégration DFAE/DFE, avril 1998

¹⁴ *ibid*, p. 5

Figure 71 : Les Suisses romands favorables à une intégration dans l'Union européenne

Pensez-vous que la Suisse intégrera un jour l'Union européenne ?

- OUI (68,67 %)
- NON (15,45 %)
- sans réponse à la question (15,88 %)
- sans réponse au questionnaire
- frontière



N
0 20 km

F. Moullé - avril 1999
Laboratoire "Mobilités - Réseaux - Territoires - Environnements" Cergy-Pontoise

par cas avec les États concernés. Actuellement, il faut bien reconnaître que les États signataires des accords de Schengen ont l'obligation d'appliquer les règles communes. Les Suisses considèrent cette évolution comme un risque supplémentaire d'isolement, sans parler des tours opérateurs qui contourneront la Suisse dans les visites de l'Europe pour éviter un second visa.

La carte (figure 71, p. 284) confirme la prise de conscience des suisses vis-à-vis de l'Union européenne. L'ensemble des communes de la Romandie a largement voté en faveur de l'arrêté EEE du 6 décembre 1992. Ces communes pensent, à une écrasante majorité, que la Suisse intégrera l'Union européenne, l'enquête ne fait que confirmer la position des suisses romands. Ceux qui en doutent sont principalement les élus des communes françaises éloignées de la frontière. Les élus des communes françaises et valdotaines, proches de la frontière, ont répondu dans le même sens que les élus suisses.

Figure 72 : La Suisse et l'UE - le profil des élus

68,67 % des élus ont répondu oui à la question : Pensez-vous que la Suisse intégrera un l'UE ?

Les caractéristiques de ces élus sont :

80,62 % pensent que la Suisse intégrera l'Espace Economique Européen

90 % connaissent le Conseil du Léman

66,25 % connaissent un organisme localisé de coopération de type CRFG

16,25 % ont un point de vue général mais positif de l'intégration de la Suisse dans l'UE

14,38 % pensent que les conséquences de l'intégration seront les nouveaux rapports entre la Suisse et ses partenaires européens

28,75 % pensent que les liens transfrontaliers de la population sont institutionnels

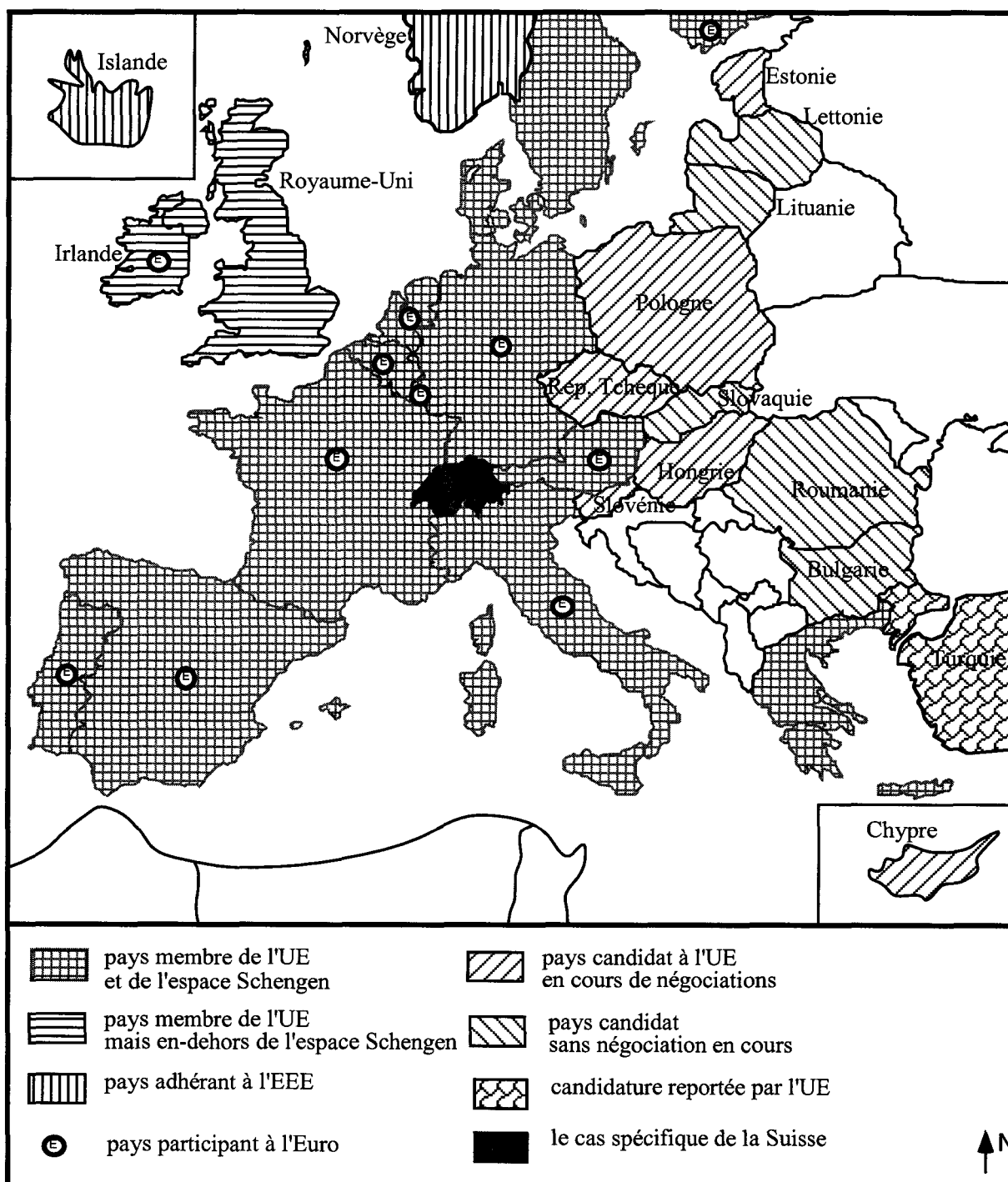
Source : enquête F. Moullé

La Suisse est un cas particulier face à une Europe prête à l'accueillir. *Le futur statut de la Confédération vis-à-vis du reste de l'Europe est finalement dans les mains de ses propres électeurs.*

Vers une Europe à géométrie variable

L'Europe occidentale présente un maillage différencié des États que ce soit à l'intérieur de l'Union européenne ou à l'extérieur.

Figure 73 : Les niveaux d'intégration de l'Union européenne



Source du fond cartographique : Carticque/articque-informatique

Ainsi, il y a les États membres de l'Union européenne et ceux qui n'en font pas partie mais qui ont des liens privilégiés avec l'UE. A l'intérieur de l'enveloppe, deux

critères distinctifs sont déterminants : les accords de Schengen et la monnaie unique. Pour les accords de Schengen, nous avons l'ensemble des membres de l'UE à l'exception du Royaume-Uni et de la République d'Irlande. Le Royaume-Uni refuse de signer les accords, l'Irlande n'est pas intégrable car elle a une frontière commune ouverte avec le Royaume-Uni. De plus, la Grèce ne pourra appliquer les accords qu'au niveau des ports et des aéroports, les frontières terrestres étant toutes des frontières externes de l'UE. Le deuxième critère distinctif est constitué par la monnaie unique (espace Euro). Néanmoins, tous les États de l'UE ne seront pas membres, soit parce qu'ils ne correspondent pas aux critères de convergence, soit parce qu'ils ne sont pas volontaires (le Royaume-Uni).

Pour les États extérieurs à l'UE ayant des liens privilégiés, quatre catégories apparaissent (en 1998) :

- . les États candidats à l'UE ayant engagé des négociations :
Hongrie, Pologne, République Tchèque, Slovaquie, Estonie et Chypre
- . les États candidats sans que l'UE ait engagé de négociations :
Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie
- . les États adhérents à l'EEE, sans être candidats actuellement :
Islande, Norvège (qui a été deux fois candidate !)
- . le cas très spécifique de la Suisse

La complexité de la carte de l'Europe occidentale et centrale vis-à-vis de la construction de l'Union européenne nous permet de parler désormais d'*Europe à géométrie variable*. En fonction du thème européen choisi, nous aurons une "unité" européenne plus ou moins étendue. Les perspectives d'élargissement vers l'est de l'UE ne peuvent que renforcer cette tendance, compte tenu des importants différentiels économiques et sociaux d'un pays à l'autre.

Pour les Alpes occidentales, le principe de la géométrie variable a deux conséquences. L'une positive pour la Suisse dans le sens où les instances organisatrices de l'UE ont de plus en plus une culture favorable à la diversité. La Suisse, dans cette optique, n'est pas nécessairement un monde à part mais plutôt un *partenaire privilégié*. La Suisse peut ainsi mettre en place des liens contractuels

avec l'UE pour diminuer les effets de son isolement politique. Pour l'UE, la Suisse reste, malgré le choix populaire de 1992, un membre potentiel avec des pratiques internes (confédération) tout à fait adaptées à sa propre structure. L'autre conséquence ne va pas dans le sens d'une unification, même à long terme. Le statut spécifique de la Suisse par rapport à l'UE peut conforter les électeurs helvétiques notamment alémaniques dans leurs choix du 6 décembre 1992. Avec quelques accords bien négociés, la Suisse peut garder son autonomie tout en ressemblant, au plan des règles institutionnelles et administratives, de plus en plus aux membres de l'UE. Dans l'hypothèse d'une radicalisation de la géométrie variable, les membres les plus actifs de l'UE pourraient constituer un noyau dur de plus en plus exigeant vis-à-vis des États "périphériques". La Suisse serait alors corsetée avec des règles internes compatibles avec les accords extérieurs, ces accords étant de plus en plus contraignants du fait des exigences du noyau dur. L'image internationale de la Suisse est encore forte mais les débats sur la localisation de l'Organisation Mondiale du Commerce ont montré que la Suisse, notamment Genève, n'était plus le candidat privilégié. Le choix définitif de Genève, face à la candidature de Bonn, a été soutenu fermement par la présidence française. La place internationale de Genève se réalise dans le cadre d'une diplomatie qu'elle même ne maîtrise plus totalement.

Concernant la France et l'Italie, la géométrie variable relativise les termes de "frontières extérieures de l'UE". *Les frontières avec la Suisse ne seront pas fondamentalement différentes de celles entre la France et l'Italie.* L'UE a intérêt à intégrer la Suisse, quels que soient les accords, dans l'espace de libre circulation des personnes. La Suisse peut échapper aux risques de plaque-tournante de flux, plus ou moins légaux, présentés ci-dessus.

Finalement, les aspects institutionnels des frontières dans les Alpes occidentales, vont dans le sens de l'*homogénéisation*. Cela veut dire que nous allons vers deux catégories de frontières. Les *frontières "lignes"*, ouvertes aux flux de personnes, de marchandises et d'informations sur les règles actuelles, ou évoluées, des accords de Schengen. Les *frontières "points"* liées à l'existence des aéroports

internationaux (les ports maritimes constituent des frontières-points comparables mais hors de nos propos). Pour notre espace d'étude, nous avons les aéroports de Genève-Cointrin, mais aussi de Lyon-Satolas, de Turin, voire même le nouvel aéroport de Malpensa à l'ouest de Milan. Tous ces aéroports drainent notre espace d'étude dans le domaine des flux aériens. Les aéroports en terme de limite peuvent jouer trois rôles différents. Le premier est celui de continuité à l'intérieur de l'espace Schengen. Les passagers en vol intérieur (entre deux États membres de l'espace Schengen) n'ont pas à être contrôlés par le service des douanes. Le deuxième rôle est celui de limite dans le sens de la discontinuité physique. Le service des douanes contrôle les passagers à l'arrivée et au départ (pour les vols avec des États non-membres de l'espace Schengen). Enfin, l'aéroport joue aussi un rôle de transit, sans qu'il y ait entrée dans l'espace Schengen, comme dans tous les aéroports internationaux. Le passager utilise l'aéroport comme lieu de correspondance entre deux lignes aériennes, il ne passe donc pas la frontière.

Les aéroports, des Alpes occidentales et d'ailleurs, sont donc à la fois les frontières les plus sensibles (les flux sont diversifiés tant pour les origines / destinations que pour leurs types) et les seuls où les enjeux traditionnels de la frontières ont encore un sens. Néanmoins, la frontière-point constitue une forme "*d'entre-deux territorial*". Le territoire de l'aéroport intègre une zone de l'espace nationale, et une autre internationale. Cet "entre-deux" est lui-même divisé par le service des douanes caractérisant la frontière.

2. LES ESPACES FRONTALIERS SONT AU COEUR DE LA PROBLÉMATIQUE EUROPÉENNE

L'illisibilité du changement de fonctions des frontières

Dans l'hypothèse où les frontières-barrières de l'UE sont des frontières-points, nous pouvons nous interroger sur les fonctions des frontières nationales en Europe occidentale dans le cadre des transformations prévisibles à court et moyen terme.

Les lignes frontières ne disparaîtront pas des cartes politiques mais ces lignes vont évoluer dans leurs fonctions vis-à-vis des territoires nationaux et des territoires frontaliers. La difficulté se situe au niveau de la lisibilité des fonctions notamment dans une optique démocratique de la gestion des territoires. Comment une personne de tel ou tel territoire peut-elle appréhender la signification de la ligne frontière ?

Durant l'époque contemporaine, le service des douanes a été le symbole fort de la ligne, l'uniforme et le comportement inquisiteur du douanier étaient des éléments clé de la représentation mentale collective. Même si l'enquête du Conseil lémanique détermine que 51 % des Suisses interrogés et 59 % des Français sont plutôt favorables au maintien des contrôles frontaliers, la disparition des contrôles classiques aux postes de douane est évidente. Entre l'Italie et la France, ceci est chose faite, les passages avec la Suisse n'auront plus de postes frontières dans l'hypothèse probable d'un rapprochement de la Confédération avec l'UE. La ligne reste mais perd ses symboles forts. Les services des douanes, plus discrets, interviendront librement pour assurer leurs missions.

Figure 74 : Motivations des flux transfrontaliers de personnes¹⁵ (en %)

	Français interrogés	Suisses interrogés
Travail, formation	18	11
Achats alimentaires	13	46
Achats importants	12	17
Vêtements	21	19
Culture	35	24
Sports	15	20
Amis	37	49
Autres loisirs	33	51

Les flux transfrontaliers de personnes ont toujours existé. Ce phénomène a plutôt augmenté ces vingt dernières années. Néanmoins, la disparition des contrôles aux frontières ne va pas fondamentalement changer les motivations des personnes qui ont l'habitude d'aller sur le territoire frontalier limitrophe. En-dehors des relations amicales tissées à la fois par les réseaux familiaux, professionnels et associatifs,

¹⁵ sondage réalisé par téléphone sur un échantillon de 1934 personnes, été 1996, Institut Mis-Trend SA à Lausanne

les motivations sont liées aux différentiels économiques et culturels. Les personnes passent la frontière (dans un sens ou dans l'autre) car certains produits sont plus intéressants.

L'existence d'un service culturel, comme le Grand Théâtre de Genève, est une motivation qui n'est pas liée à l'existence de la frontière. Tout service exceptionnel aura un rayon d'influence. La frontière perturbe ce rayon, mais ceux qui pratiquent la frontière "contrôlée", ne changeront pas leur comportement s'il n'y a plus de contrôles. L'inverse n'est pas évident à prouver, la disparition des symboles de la frontière ne motivera pas plus de personnes à pratiquer tel ou tel service culturel. Les différentiels économiques sont plus déterminants à court terme. Sur le long terme *les territoires vivent une logique de croissance de la mobilité*, que ce soit entre deux territoires frontaliers ou deux territoires quelconques juxtaposés.

En réalité, trois scénarios sont envisageables quand il y a disparition des contrôles douaniers :

- Le premier va dans le sens d'une augmentation rapide des flux de personnes et de marchandises, liée à l'évolution de l'image collective du territoire étranger qui se banalise. D'une certaine manière, la dimension "exotique" de l'image territoriale tend à disparaître sans qu'il y ait disparition des différentiels économiques générateurs de flux. L'"avant-goût" de contrebande, qui existe avec les contrôles, disparaît. Le plaisir de passer un poste de douane avec une marchandise payée moins chère, dans le cadre des législations en vigueur de part et d'autre de la frontière, n'existe plus. Ce premier scénario est le plus banal.
- Le second n'est pas dynamique. Les contrôles n'existent plus mais l'image d'un territoire "étranger" au-delà de la ligne-frontière ne change pas. Dans ce contexte, les différentiels économiques ne sont pas suffisamment motivants, ou bien les différences culturelles sont trop fortes pour dynamiser les échanges.
- Enfin, un troisième scénario permet d'envisager une baisse des flux transfrontaliers. La disparition des contrôles et l'intégration des territoires frontaliers dans une aire économique, commune avec une monnaie unique,

provoquent l'élimination des différentiels économiques les plus classiques (prix des marchandises). La frontière-ligne n'est alors plus qu'une discontinuité spatiale parmi d'autres, à quelques nuances près ! Nous n'imaginons pas une standardisation complète des législations et des pratiques foncières. Des différences peuvent subsister concernant les fiscalités locales et la pression foncière en fonction des règles des marchés nationaux.

Ces trois scénarios sont intelligibles car observés distinctement. La réalité ne peut être qu'un scénario hybride télescopant des évolutions de flux et une mutation de la perception des territoires. La disparition des contrôles douaniers permet la métamorphose d'une vision territoriale des liens transfrontaliers, avec le passage d'un territoire à un autre, à une approche en réseaux où la ligne frontière n'est plus en soit un élément déterminant. Les réseaux vont s'organiser librement en fonction des avantages et des inconvénients de chaque lieu composant le territoire. *D'une logique de frontière, nous passons à une logique de territoire structuré en réseaux de villes, d'activités, d'informations, etc...*

Dans ce contexte, la ligne-frontière n'est plus perceptible même si elle n'a pas disparu sur le plan des États. Les éléments des souverainetés nationales sont moins évidents avec la monnaie unique ou encore la possibilité pour une police nationale de poursuivre, sous certaines conditions, des hors-la-loi au-delà de la frontière¹⁶. *La frontière ligne passe progressivement d'un statut d'objet géographique concret à un objet de plus en plus théorique, difficilement perceptible.*

La dimension symbolique des frontières à "effacer"

L'Union européenne est l'héritière de la Communauté économique européenne, c'est à dire un marché intérieur permettant la libre circulation des personnes, des capitaux, des marchandises et des services. L'Acte unique européen en vigueur depuis le 1er juillet 1987 est l'aboutissement du marché unique où les barrières

¹⁶ article 40 de la convention d'application du 19 juin 1990.

douanières n'ont plus leur place. Les frontières nationales sont en cohérence avec les principes d'un marché unique. Le seul blocage lié aux frontières qui est apparu est celui de la libre circulation des personnes, la nécessité de la démarche "Schengen" en est le meilleur révélateur.

Le traité de Maastricht est allé bien au-delà d'une simple union économique¹⁷. Le traité d'Amsterdam est le passage formel d'une union économique à une union politique, ce n'est plus une approche (économique) qui unit l'Europe mais l'ensemble des fondements de nos sociétés qui convergent. Nous passons de *l'Europe unie à l'unicité de l'Europe*. L'Europe prend une identité globale où les caractéristiques propres à chaque État membre passent en second plan après la cohérence de l'Union européenne, les décisions internes à chaque État sont dépendantes des cadres juridiques européens.

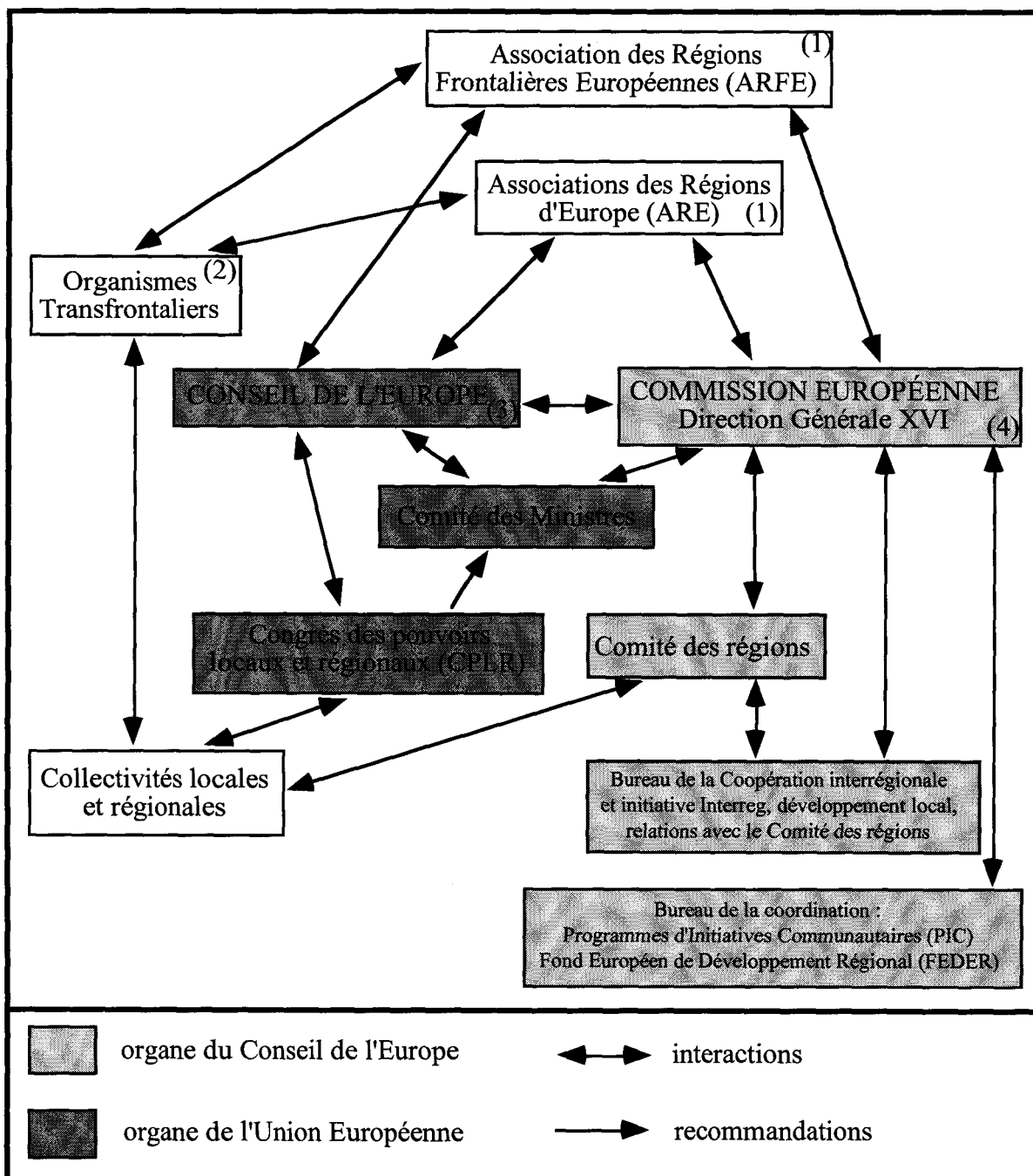
Les frontières-lignes, dans ce contexte nouveau, constituent un handicap dans une logique d'unicité européenne. Vue de l'extérieur, l'Europe ne doit pas apparaître comme un puzzle composé de territoires distincts. Par exemple, les Etats-Unis d'Amérique forment un Etat-continent dont les frontières internes sont perçues, vues de l'extérieur, comme de simples délimitations de circonscriptions administratives. La réalité étatsunienne est beaucoup plus complexe car les États ont finalement un degré d'autonomie assez large en politique intérieure. Cette réalité n'a aucune importance, ce qui compte c'est l'image d'un bloc uni. Pour l'UE, cette image est à construire, elle est en soit un projet politique ambitieux. Les frontières sont au coeur de l'enjeu. La disparition pure et simple des frontières d'Etat est aussi absurde que de demander aux quinze Etats-nations membres de l'UE d'accepter l'abandon des fondements idéologiques de leur existence. Ce n'est pas en retirant les fondations de pavillons individuels que nous pouvons construire un logement collectif, c'est en réutilisant l'ensemble des matériaux des différents logements individuels qu'un édifice commun peut voir le jour.

Face à l'impossible, un discours s'est progressivement imposé à l'ensemble des représentants politiques européens (ou presque !). La construction européenne

¹⁷ Voir p. 276

“efface les frontières”. Cela sous-entend que les limites territoriales de la nation n’auraient plus de sens.

Figure 75 : les institutions européennes et les territoires frontaliers



(1) Voir partie 2, chapitre 2 : où sont les résultats ?

(2) Voir partie 2, chapitre 2

(3) Voir partie 1, chapitre 4 : les initiatives de l'Union européenne sont récentes

(4) Voir partie 1, chapitre 4 : des nations aux régions de l'Europe

La construction européenne est présentée comme une construction “nationale” où les États ne seraient plus que des circonscriptions, échelons intermédiaires entre le

pouvoir européen et les pouvoirs locaux¹⁸. L'absence de débat sur le sujet prouve à la fois l'importance des enjeux et le malaise idéologique des élus. Analyser les frontières comme objet géographique des enjeux européens peut paraître en termes électoraux, soit comme de l'europhobie poussée, soit au contraire un moyen pour prouver les dangers de la construction européenne. A notre niveau, l'enjeu est au contraire de comprendre quelles pourraient être les nouvelles fonctions des frontières vis-à-vis de traités déjà ratifiés et engageant les Etats-membres vers une unité renforcée.

Que ce soit à l'échelle de l'Union européenne ou à l'échelle du Conseil de l'Europe, nous avons pu observer¹⁹ que le thème des frontières et celui des territoires attenants est largement pris en compte. La figure 75 (p. 294) permet de nous le rappeler. *Entre la réalité constitutive des Europes et l'absence de débats nationaux, les territoires frontaliers paraissent les "talons d'Achille" de l'Etat-nation.* La nation et le pouvoir qui s'incarnent par l'existence de l'Etat trouvent leur cohérence dans le territoire. Les engagements et les actions pour aider les territoires frontaliers à se développer et à favoriser de nouveaux liens avec les territoires étrangers limitrophes constituent une politique favorisant la construction européenne. Le fait de vouloir rééquilibrer les marges des Etats-nations face aux centres métropolitains les plus actifs, est l'affirmation que les frontières ne sont plus là où nous les percevons. Nous retrouvons la notion de gestion territoriale, mais à l'échelle d'un continent. Dans cette dynamique, largement engagée, les pouvoirs politiques nationaux n'ont pas de marge de manoeuvre importante. D'un côté, l'ensemble des responsables est conscient des enjeux de l'évolution des frontières ; la lenteur de la mise en place de la coopération transfrontalière est un bon révélateur. Il n'y a pas seulement le poids des administrations qui constitue un frein, les comportements individuels cumulés des participants sont aussi déterminants. De l'autre, les pouvoirs centraux ne peuvent pas affirmer leurs engagements européens tout en refusant une politique en faveur des régions défavorisées. Tout l'enjeu est d'accepter une harmonisation européenne, y compris

¹⁸ dans le sens régionale et locale.

¹⁹ Partie 2, chapitre 1 : les institutions publiques, premiers médiateurs, p. 143

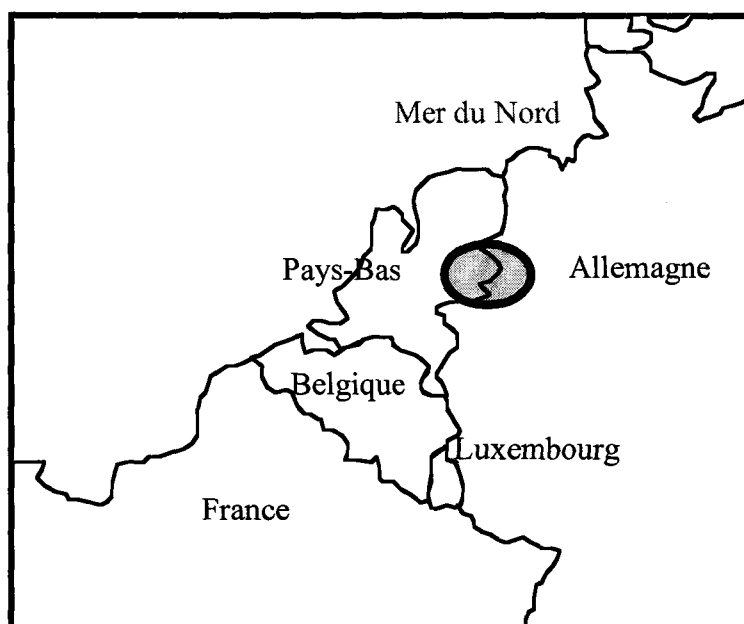
territoriale, dans une logique de transferts de pouvoirs. Les frontières, et surtout les *territoires frontaliers*, sont bien la force de l'Europe puisqu'ils constituent le *terrain adéquat pour appliquer les idéaux européens*. De plus, les principes de la subsidiarité permettent d'engager tous les niveaux décisionnels dans une démarche commune, y compris les pouvoirs locaux et régionaux. Ces derniers peuvent ainsi profiter de l'attitude nécessairement ambiguë des pouvoirs nationaux pour renforcer leurs propres fonctionnements territoriaux. Les territoires frontaliers sont-ils les laboratoires des euro-régions ?

3. L'EURO-REGION : PROJET POLITIQUE OU RÉALITÉ ?

Le concept d'euro-région

L'objectif n'est pas de montrer toutes les expériences de coopérations transfrontalières qui se sont mises en place depuis plus d'une trentaine d'années en s'identifiant à la notion d'euro-région, mais de présenter les fondements du concept d'euro-région.

Figure 76 : localisation de l'Euregio



L'expérience la plus pertinente, parce que pionnière en la matière et sans doute la

plus avancée dans sa démarche, est celle de l'*Euregio*²⁰ couvrant trois provinces de l'est des Pays-Bas et le Land allemand de NordRhein-Westphallen (figure 76).

La coopération a débuté en 1958 pour prendre le nom d'Euregio en 1965. L'institution créée est une plate-forme de discussion entre les collectivités territoriales de part et d'autre de la frontière germano-néerlandaise. En 1996, l'Euregio regroupe 106 membres et a mis en place l'Euro-Forum pour intégrer les collectivités désireuses d'adhérer à l'Euregio. L'Euro-Forum est un lieu d'initiation aux pratiques de l'institution.

Deux types d'actions ont été engagés. Le premier concerne des actions concrètes de coopération, co-financées depuis 1990 dans le cadre du programme Interreg. Le second peut être considéré comme une forme de contractualisation en faveur de l'Euregio. En 1991 est signé le "contrat d'Anholt" entre l'Allemagne, les Pays-Bas et les Länder de NordRhein-Westphallen et de Basse-Saxe qui donne à l'Euregio une véritable base juridique. La même année est signé un accord pour permettre à une institution néerlandaise de recevoir des financements néerlandais et allemands.

Enfin, les membres de l'Euregio depuis 1978 sont exclusivement des élus constituant une assemblée. L'institution a ainsi une légitimité démocratique avec une sorte de "suffrage universel indirect", les représentants sont désignés par les assemblées élues des collectivités territoriales.

L'expérience acquise par l'Euregio explique son engagement dans la promotion de la coopération transfrontalière en Europe à travers l'"*Association des Régions Frontalières Européennes*"²¹ (ARFE). L'Euregio et l'ARFE ont le même siège social à Gronau en Allemagne.

L'essentiel du travail de l'ARFE est résumé par la "*Charte européenne des régions frontalières et transfrontalières*"²² qui constitue à la fois un plaidoyer en faveur de l'idée d'euro-région et un outil de pression auprès des institutions européennes qui a permis d'aboutir, entre autres, au traité de Madrid, mais surtout à l'accord

²⁰ K. Goinga, *Euregio : das alltägliche Europa in der Praxis. Euregio : het Europa in de Praktijk van Alledag*, Gronau, Euregio, 1995 ; cité in Haegi Claude, 1997

²¹ Voir partie 2, chapitre 2 : où sont les résultats ? p. 200

²² le texte a été adopté une première fois le 20 novembre 1981 entre l'Allemagne et les Pays-Bas dans le cadre de l'*Euregio*, et modifié le 1er janvier 1995 à Szczecin entre la Pologne et l'Allemagne dans le cadre de l'*Euroregion Pomerania*

additionnel. La Charte est un processus évolutif. Le point de départ est l'opposition existante entre les régions intérieures plutôt privilégiées et les régions périphériques marginalisées. Ces dernières sont structurées par une "vision à demi-cercle"²³ butant sur une frontière, pourtant simple cicatrice de l'histoire divisant artificiellement des territoires initialement cohérents. Le point d'arrivé de la Charte est une "Europe sans frontières"²⁴, sans qu'il y ait une stratégie proposée au niveau européen pour y arriver. Entre les deux, un outil est présenté : la région transfrontalière dont la forme la plus élaborée est l'euro-région.

Les critères présentés dans la Charte, correspondant en partie au fonctionnement de l'Euregio, sont de quatre ordres :

- 1° l'implication contractuelle des collectivités locales et régionales, des États et des institutions européenne ; en l'absence d'un partenaire, la coopération transfrontalière risque de se retrouver devant des blocages insurmontables,
- 2° des réalisations, dans tous les domaines, destinées à favoriser la vie quotidienne des citoyens de l'euro-région,
- 3° une structure transfrontalière de droit public bénéficiant d'un transfert de compétence, dans les domaines concernés par les relations transfrontalières, de la part de l'Etat et des collectivités locales et régionales pour pouvoir mettre en pratique ses propres décisions,
- 4° une légitimité démocratique avec la création d'assemblées élues.

Le concept d'euro-région existe bien avec des principes déterminés. L'aboutissement de la logique des euro-régions serait un maillage régional couvrant tout le territoire de l'Europe sur le principe de la complétude²⁵, *une euro-région deviendrait ainsi une maille parmi d'autres* sans que la ou les frontières n'aient d'incidence sur les structures territoriales. Le fait que de nouvelles adhésions de collectivités locales changent la forme de la maille de l'euro-région n'est pas un problème théorique. La substituabilité²⁶ des territoires fait que la surface gagnée change tout simplement de centre décisionnel au détriment d'une

²³ *Charte européenne des régions frontalières et transfrontalières*, p. 12

²⁴ *Ibid*, p.17

²⁵ R. Brunet, *Les mots de la géographie*, 1995, p. 421

²⁶ *ibid*

autre maille sans qu'il y ait la moindre modification pour les autres lieux.

La question de savoir si l'Euregio est véritablement une euro-région n'est pas au centre de notre débat. Néanmoins, nous pouvons nous interroger sur l'évolution d'une coopération transfrontalière. L'euro-région existe réellement quand le processus est mis en marche ou bien quand tous les critères sont réunis ? Dans le premier cas, l'Euregio est bien une euro-région, tandis que dans le second cas, ce modèle n'est qu'au stade de sa mise en place. Dans tous les cas, le concept de *l'euro-région, circonscription, renvoie à une vision polarisée du territoire qui n'est pas nécessairement adapté à la réalité des réseaux transfrontaliers*. Les euro-régions correspondent donc à un nouveau type de circonscription en cohérence avec un projet spécifique pour l'Europe en terme de maillage territorial, l'objectif étant la disparition des contraintes liées à l'existence des frontières, donc des prérogatives fondamentales des Etats-nations. L'Euregio est l'argument pour dire que des principes nouveaux peuvent être engagés, cela ne veut pas dire que l'objectif final est à la fois réalisable et souhaité par l'ensemble des partenaires.

Une volonté genevoise

Les genevois sont sans aucun doute les plus sensibilisés à la notion d'Europe des régions. Le canton et République de Genève constitue un véritable pivot dans l'animation transfrontalière, membre de tous les organismes liant des territoires entre eux. Plus particulièrement, Claude Haegi²⁷, membre du Gouvernement genevois jusqu'en 1997 et ancien président du Conseil du Léman²⁸, a mené une véritable action militante en faveur de la construction d'une euro-région.

Trois documents sont particulièrement significatifs de l'engagement genevois. Deux livres ont été édités sous la direction de Claude Haegi (Haegi, 1995 ; Haegi, 1997).

Dans chacun des deux, nous constatons la participation de Michel Baettig²⁹, le plus actif des défenseurs d'une région franco-genevoise voire lémanique. Le troisième

²⁷ Claude Haegi a quitté (définitivement ?) la politique après les élections cantonales de 1997.

²⁸ Depuis 1997, Claude Ruey, Conseiller d'Etat du canton de Vaud, est le nouveau président du Conseil du Léman

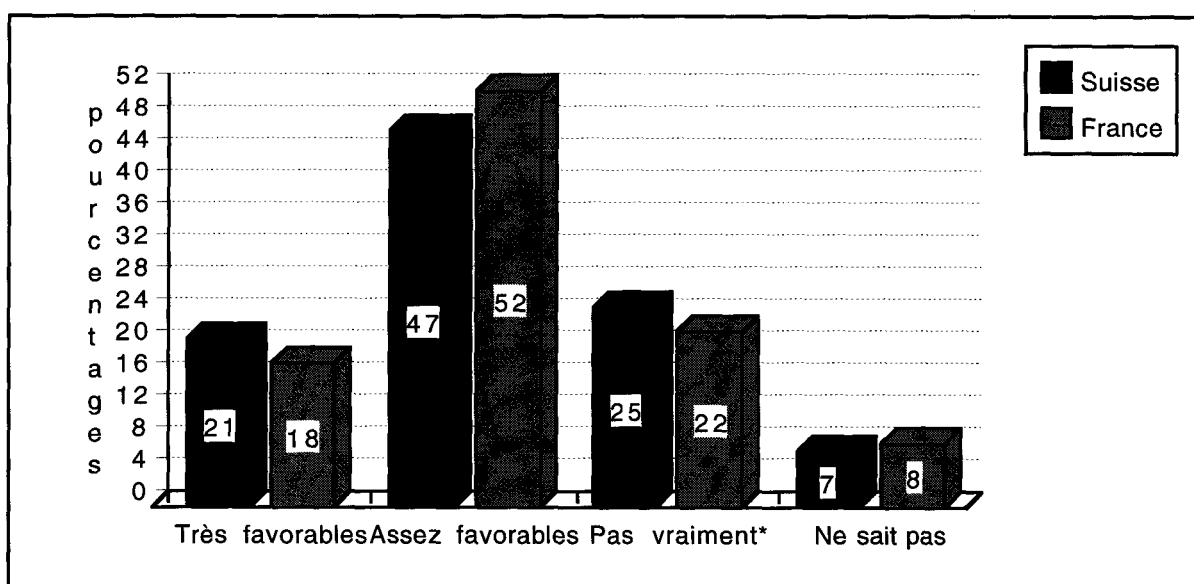
²⁹ Michel Baettig, ancien rédacteur en chef du journal "La Suisse", a été Secrétaire Général du CRFG et de la Fondation Denis de Rougemont pour l'Europe. Sa disparition brutale en 1998 marque un tournant dans la politique transfrontalière de Genève.

document est la plaquette du Conseil du Léman sur les résultats de l'étude sur la conscience lémanique³⁰. La démonstration est à peine abordée dans l'introduction du document officiel du Conseil du Léman, par contre les deux livres permettent aux auteurs de dévoiler clairement leurs ambitions.

L'enquête réalisée par "Mis Trend SA" de Lausanne a permis de prouver que la majorité des sondés se sent concernée par l'idée de région lémanique avec un noyau dur pour les territoires riverains du lac. "Mais rares sont ceux qui croient avec conviction que cette région a déjà une existence tangible"³¹. Même si 67 % ne connaissent pas le Conseil du Léman, bon révélateur d'un problème de communication, une majorité se prononce en faveur d'une assemblée élue.

Figure 77 : Une majorité en faveur d'une assemblée élue

Question : Si l'on vous proposait la création d'une assemblée élue par les cinq³² régions concernées, quelle serait votre réaction ?



* ensemble des réponses "pas vraiment et pas du tout favorables"

Sources : Conseil du Léman, *Résultats de l'étude sur la conscience lémanique*, 1997

Ces résultats ont provoqué une véritable polémique. De nombreux élus, notamment français, ont trouvé ces résultats positifs, soulignant l'intérêt de la coopération transfrontalière. Mais ils admettent qu'il reste encore beaucoup de travail pour atteindre un tel niveau d'intégration. De son côté, Claude Haegi conclut

³⁰ Conseil du Léman, janvier 1997

³¹ Conseil du Léman, 1997, p. 5

³² ces régions correspondent aux territoires du Conseil du Léman : Genève, Vaud, Valais, Ain et Haute-Savoie

que "la population réclame la création d'une vraie région"³³. Le manque d'ambition du Conseil du Léman serait un choix des élus, en contradiction avec les souhaits démocratiques. La suite du raisonnement est en cohérence avec la charte de l'ARFE³⁴. L'auteur a parfaitement intégré l'idée qu'une euro-région ne peut exister que dans le cadre d'une légitimité démocratique territoriale permettant de véritables transferts de compétences.

L'analyse proposée a été assez mal accueillie, notamment en France où elle remet en cause brutalement une culture politique encore bien centralisée. Remarquons qu'en termes territoriaux Claude Haegi passe du concept de région lémanique à celui de région Léman-Mont-Blanc, sans le Val d'Aoste, excluant ainsi la démarche de territorialisation de l'Espace Mont-Blanc. L'initiative est à la fois cohérente et ambitieuse. Cohérente, car elle correspond aux volontés affichées du Conseil de l'Europe et des initiatives de l'Union européenne en faveur des actions transfrontalières. Ambitieuse, car elle nécessite une véritable mobilisation de l'ensemble des élus pour construire une intégration beaucoup plus poussée qu'une simple coopération sur des sujets limités. Claude Haegi a utilisé les résultats d'une enquête touchant la perception des territoires pour bousculer les habitudes politiques. La manière a été inadaptée et finalement contraire aux objectifs. L'année 1998 se traduit plus par une stagnation des actions qu'une relance de la coopération. L'absence actuelle de grandes figures comme le Préfet Paul Bernard ou Michel Baetig, se conjuguant avec la réélection momentanée de Charles Millon suite aux élections régionales du 20 mars 1998 ne favorisent pas les initiatives. Les élus de suisse romande ont mal vécu la large majorité des suffrages pour Charles Millon (93 voix contre 61 pour Jean-Jack Queyranne) grâce au soutien des voix du Front National.

L'initiative en faveur d'une euro-région centrée sur le lac Léman est bien genevoise, mais les évolutions politiques récentes de part et d'autre de la frontière ont bloqué momentanément toute évolution dans ce sens. Au contraire, la disparition des uns, le maintien politique par tous les moyens des autres, ont révélé

³³ Haegi, 1997, p. 19

³⁴ voir supra, p. 297

une faiblesse supplémentaire de la coopération transfrontalière.

La région “Léman - Mont-Blanc” reste à créer

Nous devons distinguer deux approches d'intégration territoriale pour différencier le projet politique de la réalité géographique. L'euro-région est un projet politique qui n'a aucune réalité. La faisabilité n'est pas impossible en fonction des critères définis dans la Charte de l'ARFE, mais il y a à la fois beaucoup d'actions à mettre en oeuvre et une nécessaire cohérence dans les choix politiques de part et d'autre de la frontière. Le plus difficile est évidemment l'unanimité sur les objectifs à long terme.

Le rôle de médiateurs des organisations transfrontalières est central dans ce contexte. Or l'exemple de l'Agedri nous prouve que les organismes sont plus au stade d'interrogation sur leur propre rôle qu'à une définition de stratégie de médiation pour aboutir à des objectifs consensuels sur le long terme.

La territorialisation d'une éventuelle euro-région est elle-même une interrogation, non pas pour l'espace lémanique, mais dans une dimension Léman-Mont-Blanc. De toute manière, les médiateurs institutionnels n'ont pas mis en place une circonscription transfrontalière de référence. Au mieux, les limites d'organismes comme le Conseil du Léman ou l'Espace Mont-Blanc constituent des *circonscriptions “grises” avec une valeur au plan des symboles territoriaux mais aucune réalité d'ordre exécutif*. Les décisions fondamentales et exécutées sont du ressort des circonscriptions internes aux États.

Par contre, *la discussion reste ouverte pour savoir s'il existe une région-système transfrontalière* où les réseaux transfrontaliers constituent la structure régionale. Les réseaux lient les entreprises entre elles, les pôles urbains, les associations, les individus et constituent un treillage transfrontalier. “Le treillage assure à la fois le drainage et l'irrigation de l'espace, et la communication entre ses centres”³⁵. Les chapitres suivants doivent nous permettre d'alimenter la discussion. Néanmoins,

³⁵ R. Brunet, *Les mots de la géographie*, p. 492

le débat tourne autour de deux oppositions conceptuelles. L'enjeu de la qualification des territoires en fonction de l'approche du maillage (région-circonscription) ou de celle du treillage (région-système), se combine avec la complexité des frontières, à la fois continuité et discontinuité des territoires dans le contexte européen.

Conclusion du chapitre 1 : les frontières restent mais leurs fonctions évoluent

L'Europe s'oriente vers un territoire à géométrie variable avec un noyau dur, membre de l'ensemble des stratégies de l'UE, dont font partie l'Italie et la France. A la périphérie, on trouve des pays proches, comme la Norvège, parce qu'ils présentent des similitudes socio-économiques acceptables pour le noyau dur. Enfin, une quinzaine de pays sont candidats, certains sont soutenus sur le principe d'une Europe évolutive. Par contre, le cas de la Suisse est original, car elle est à la fois éloignée et très proche du noyau dur. La Suisse a démocratiquement rejeté toute participation, mais le gouvernement fédéral a stimulé une remise en cause interne suffisante pour rendre les lois helvétiques progressivement cohérentes avec les orientations européennes et engager des négociations bilatérales afin d'atténuer les effets d'un isolement relatif. Cette ambiguïté se retrouve au niveau des territoires frontaliers. De nombreux territoires frontaliers européens ont tissé des liens étroits avec leurs voisins, stimulés à la fois par la Charte de l'ARFE et les initiatives de l'Union européenne. Or les cantons périphériques de la Suisse participent pleinement à la construction d'une Europe des régions. Pour autant, nous ne pouvons pas parler d'euro-région car aucune maille transfrontalière à caractère administratif n'a vu le jour jusqu'ici dans les Alpes occidentales. Les espaces transfrontaliers existent parce qu'il y a des liens spontanés, les volontés européennes ne font qu'accompagner les initiatives locales. Malgré l'évolution des traités liés aux frontières, nous sommes très loin d'unités qui seraient autonomes vis-à-vis des pouvoirs nationaux.

CHAPITRE 2

RÉFLEXIONS SÉMIOLOGIQUES POUR UNE GÉOGRAPHIE DES FRONTIÈRES

Partant du postulat que les frontières étatiques entre la Suisse, la France et l'Italie sont à la fois des lignes de discontinuité et des passages de continuité selon le type de flux et de perceptions observées, le géographe doit se tourner vers le problème des découpages spatiaux et territoriaux. L'abaissement de la fonction de barrière des frontières en Europe occidentale ne signifie pas la disparition du rôle de filtre¹. L'idée de filtre doit nous permettre de nous interroger sur sa définition, et sur les éléments géographiques qui sont arrêtés et ceux qui ne subissent pas ou peu son rôle sélectif.

La multiplication des médiations transfrontalières révèle à la fois l'évolution du degré d'ouverture des frontières et l'intégration des stratégies locales dans les enjeux européens. Mais nous ne sommes pas seulement face à des faits géographiques mais aussi dans une démarche relevant de la sémiologie. Quels sont les termes qui traduisent le mieux la réalité des surfaces comme des mobilités dans un contexte frontalier et transfrontalier ? Une précision dans les outils géographiques, proposés depuis les années soixante-dix dans les différents domaines, devrait nous permettre à la fois de qualifier nos observations et de les intégrer dans un système spatial cohérent.

¹ B. Reitel, 1998, p. 27

1. LES SURFACES CONDITIONNENT LA LIGNE

Sans rentrer dans un débat épistémologique hors de propos, nous pouvons observer globalement trois courants dans l'histoire récente de la géographie française. Face à la géographie "régionale", présentée en introduction de ce travail, la polémique positiviste des années cinquante² a permis de valoriser "le rôle du langage, de la mathématique - ici analyse statistique, mais aussi mesure en général et géométrie, voire topologie - et sur la recherche théorique"³. Ainsi, une opposition est apparue entre les géographes se limitant à la description de "l'unique" avec l'objet régional et ceux qui cherchent des réponses "scientifiques" avec des lois mathématiques applicables à tous les objets. La géographie la plus récente s'est diversifiée dans le sens où les quantitativistes ont poursuivi leurs travaux tandis qu'un mouvement plus humaniste mais peu structuré ouvre les portes à d'autres travaux replaçant la géographie comme "science de l'homme". Notre démarche s'intègre ouvertement dans cette dernière tendance tout en constatant que les termes propres à la géographie comme l'espace ou le territoire s'avèrent parfois flous quand on tente de les définir lisiblement face à la réalité des discontinuités et particulièrement des frontières.

Les mailles-circonscriptions ont des structures pyramidales

Il faut partir d'un constat : en aucun cas une maille déterminée par des critères administratifs, et correspondant à une subdivision d'une structure étatique, ne peut être localisée d'une manière transfrontalière.

Le maillage-circonscription que nous pouvons aussi nommer politico-administratif fonctionne en poupées-gigognes avec, pour les trois États, un pavage de base composé des communes. Sans revenir sur les degrés de responsabilité juridique de chaque niveau, le découpage spatial de chaque État est pyramidal. Les Alpes occidentales sont simplement structurées en trois pyramides (poupées-gigognes)

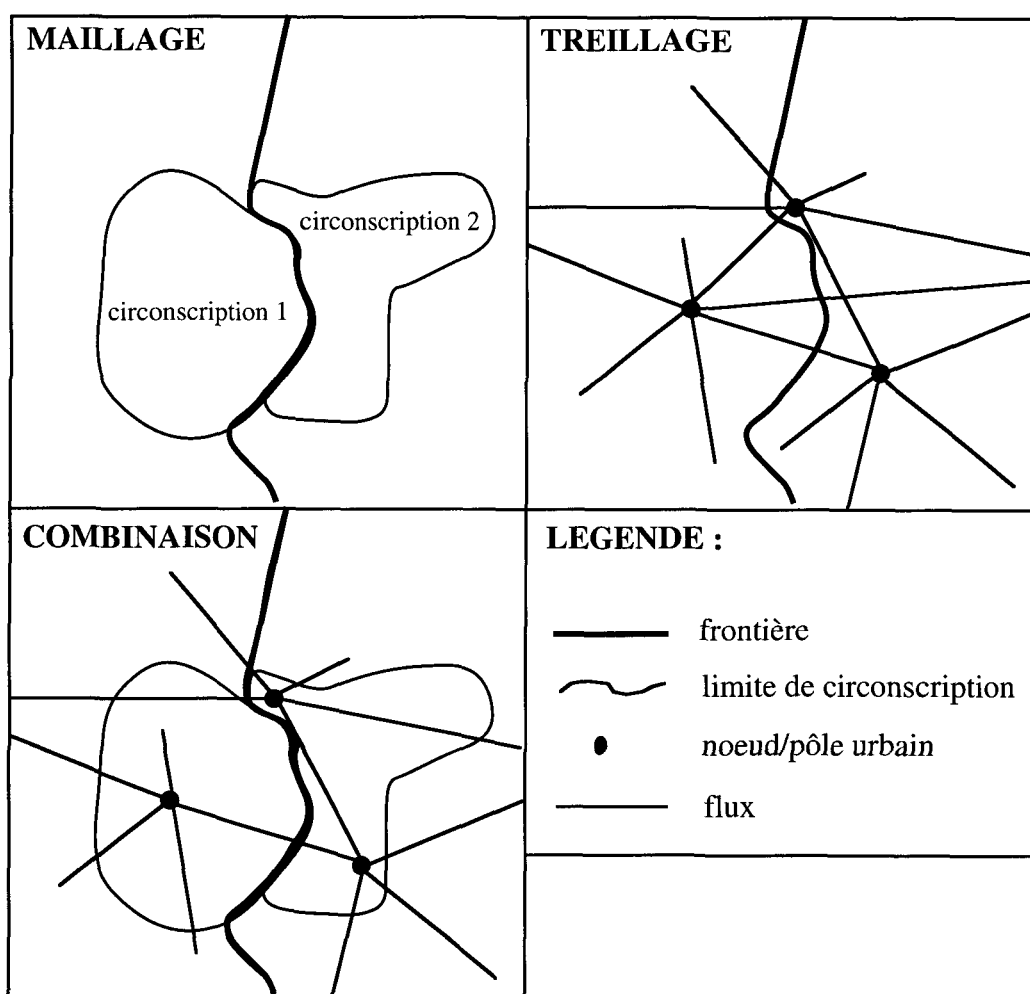
² M.C. Robic, in A. Bailly, *Encyclopédie de géographie*, p. 59

³ idem, p. 61

dont deux sont des composantes de l'Union européenne. Quelque soit l'activité des médiateurs, les prérogatives de chaque circonscription ne peuvent évoluer, à moins que les États acceptent d'en modifier les règles. L'hypothèse, par exemple, d'une fusion de communes entre la France et la Suisse, ou autre, est tout simplement sans réalité.

Les mailles-circonscriptions sont donc faciles à appréhender mais leurs interrelations sont toujours marquées par le facteur hiérarchique et celui des discontinuités.

Figure 78 : maillage et treillage, outils d'analyse dans un contexte frontalier



d'après R. Brunet, *Mondes nouveaux*, pp. 91-103

La frontière, dans cette vision, est sans aucun doute la discontinuité majeure car le maillage est un élément constitutif de ligne frontière. Cela ne veut pas dire qu'il y ait coupure, mais le passage de la frontière est synonyme du passage d'une maille à

une autre, sachant que ces mailles intègrent des structures pyramidales juxtaposées mais non fusionnables.

Le passage, matériel ou immatériel, se caractérise par un axe de flux car il y a déplacement d'un point à un autre. Ce point est une agglomération, une usine, un téléport ou autre. L'ensemble des flux constituent le treillage, parfois marqué dans le paysage par des éléments physiques comme un réseau ferré, parfois immatériel. Dans tous les cas il y a bien une multitude d'échanges qui constituent un réseau en forme de treillage.

En géographie des frontières, la distinction maillage / treillage est pertinente car elle permet de dissocier deux types d'éléments d'analyses.

D'une part, les éléments figés que sont les mailles. Leurs caractéristiques face à la ligne frontière ne sont pas transformables ou adaptables pour répondre à des besoins d'organisation transfrontalière. La simple mise en cause de l'existence d'une maille est une atteinte du pouvoir qui l'organise, la ligne frontière est alors un objet de conflit potentiel entre les deux Etats qu'elle délimite. Les échanges de territoires pour des besoins spécifiques ne peuvent pas être assimilés à une atteinte aux mailles car il y a simplement une déformation des mailles, mais elles existent toujours. Au pire, s'il fallait éliminer l'existence d'une maille de type communal, l'initiative viendrait de la tutelle et non pas du pouvoir politique présent au-delà de la ligne frontière.

D'autre part, le treillage caractérise les éléments dynamiques. Le treillage est l'ensemble des réseaux et leur combinaison. Le treillage est largement influencé par la frontière en fonction du degré de filtre. Plus la frontière est ouverte, plus les flux seront actifs surtout si des différentiels existent, permettant ainsi de réelles complémentarités. Un changement politique d'un côté de la frontière va influencer le degré de perméabilité de la ligne et en conséquence transformer l'organisation du treillage.

Face à la modularité du treillage, le maillage est une donnée à garder en mémoire pour prendre en compte le poids des mailles-circonscriptions en géographie des frontières.

L'espace géographique : outil de lecture des faits transfrontaliers

Roger Brunet⁴ insiste sur l'idée qu'un espace est "un système de relations et un produit social organisé". L'espace géographique n'existe pas sans la présence de groupes humains qui ont par définition des activités sociales, productives, de loisir, etc... L'espace n'a de sens que s'il permet de caractériser et de localiser sur la surface terrestre un aspect de la présence humaine. Par exemple, l'activité de décolletage de la vallée de l'Arve constitue un espace industriel, l'ancienne activité sidérurgique de la vallée de Cogne dans le Val d'Aoste constitue typiquement l'espace d'une ancienne région industrialisée. Ainsi, nous pourrions mettre en place une longue liste d'exemples d'éléments qui permettent de caractériser des espaces. Un espace non-qualifié ne correspond à rien puisqu'il ne met pas en valeur une des influences spatialisées de la présence d'un groupe humain. Dans notre optique, *un espace joue toujours le rôle de qualification d'une surface*.

Le principal problème est de savoir si un espace qualifié peut être à cheval sur une discontinuité.

Sur un plan théorique, un espace génère, par définition, ses propres *marges* sur sa périphérie, sachant que ces discontinuités peuvent être nettes ou floues. Une discontinuité, dans le sens de marge, a une certaine épaisseur spatiale. Les marges de l'espace viticole du Canton du Valais sont plutôt nettes et lisibles dans le paysage dans le sens où la très grande majorité des vignes occupent les versants ensoleillés. Les limites d'un espace industriel, animé par des petites et moyennes entreprises, sont beaucoup plus floues car certaines PME peuvent se retrouver en situation d'isolat dans un espace rural. Cette situation est toujours observable en périphérie des agglomérations urbaines.

Il n'y a donc pas de logique de continuité spatiale entre deux espaces qualifiés s'ils ne correspondent pas à l'observation d'un même fait de l'activité humaine. Par exemple, un espace commercial peut se superposer partiellement à un espace industriel et, pourquoi pas, rural.

Dans cette logique, quelques règles peuvent être proposées pour les espaces

⁴ R. Brunet, *Les mots de la géographie*, "espace"

qualifiés :

- . il n'existe pas de contrainte d'échelle,
- . les limites constituent des marges,
- . les marges peuvent être nettes ou floues,
- . il peut y avoir interpénétration d'espaces, donc superposition partielle,
- . l'emboîtement des espaces est possible,
- . les marges d'un espace peuvent être au centre d'un autre espace qualifié,

Les espaces révèlent les activités et les réponses aux besoins des groupes humains, ils peuvent couvrir sans difficulté une ligne de discontinuité. L'exemple des Portes du Soleil est particulièrement éclairant. La frontière divise des espaces politico-administratifs distincts mais l'espace montagnard en terme de pratiques sociales (alpages, randonnées, ...) est, lui, par essence, transfrontalier. La réalisation d'une interconnexion complète du réseau de remontées mécaniques a permis de construire de toute pièce un espace touristique transfrontalier. Cette réalité n'exclut pas que certaines discontinuités persistent à fonctionner. Les rayons de chalandises déterminant les espaces commerciaux restent chablaisiens et valaisans. Les réseaux bancaires de l'espace touristique transfrontalier restent nationaux.

L'espace des travailleurs frontaliers de Genève converge sur le Canton de Genève mais ses marges, par définition en France, sont floues en surface dans le sens où la plus forte densité de frontaliers se trouve sur Annemasse et les communes limitrophes, le secteur de Ferney-Voltaire, et celui de St-Julien-en-Genevois. Les autres lieux de résidence des frontaliers se répartissent d'une manière diffuse dans un rayon d'une trentaine de kilomètres.

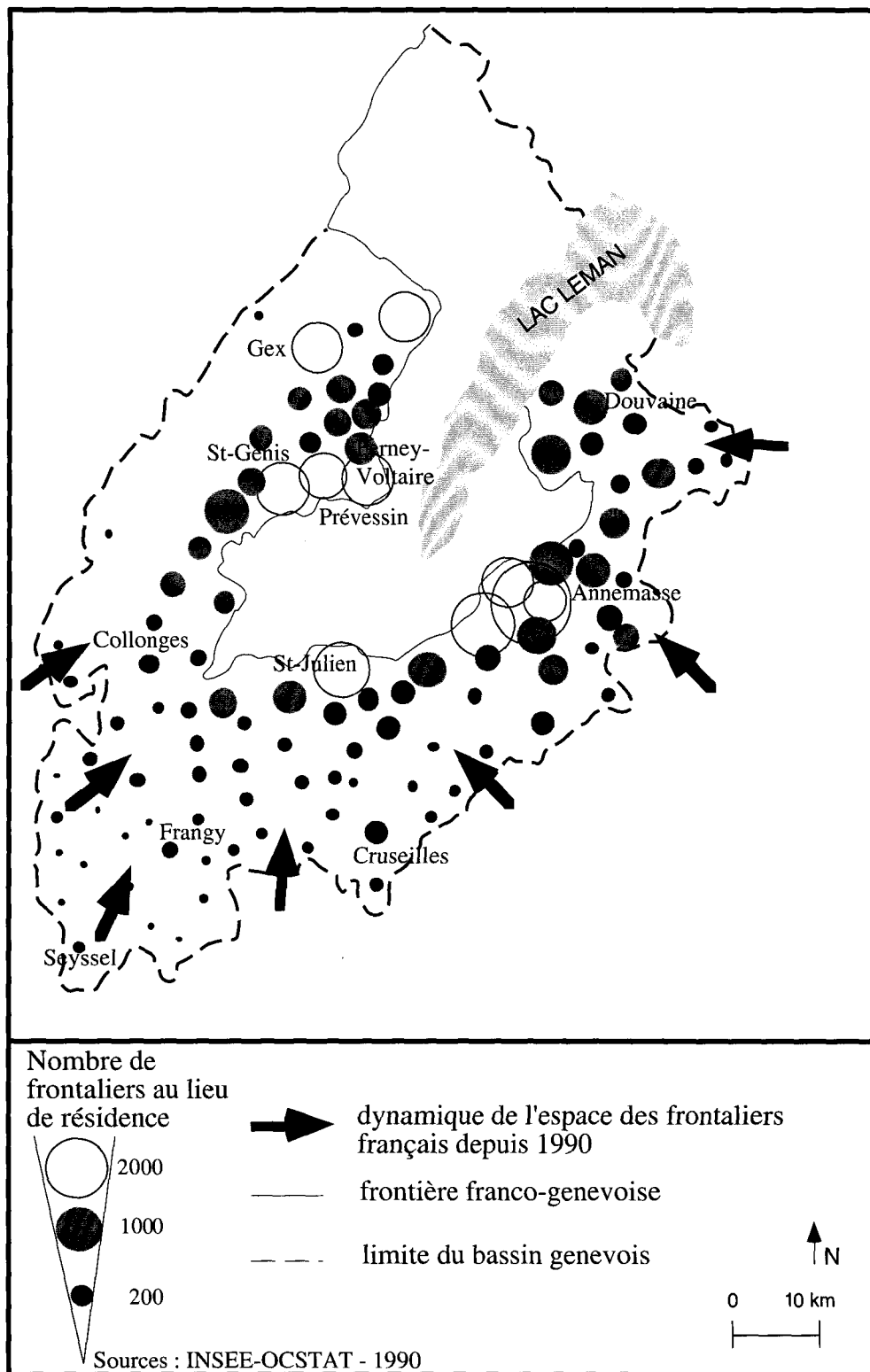
De plus, les marges floues de l'espace des frontaliers sont variables dans le temps. La diminution du nombre de frontaliers, malgré la confirmation de la reprise économique genevoise en 1998⁵, se traduit par une rétraction spatiale de l'espace des frontaliers. Les travailleurs frontaliers habitant sur les marges les plus lointaines étant de moins en moins nombreux.

Un espace caractérisant une présence ou/et une activité humaine peut être en

⁵ Par exemple, le taux de chômage à Genève est passé de 7,9 % en 1997 à 6,0 % en 1998

position frontalière ou transfrontalière. Dans cette logique, les frontières étatiques ne sont que des discontinuités parmi d'autres.

Figure 79 : frontaliers au lieu de résidence et dynamique spatiale depuis 1990 au niveau des marges



D'après : Atlas du Bassin Genevois, CRFG, 1994, p. 15

Les marges des territoires sont des “homotones”

Comme A. S. Bailly⁶, nous devons rappeler la démarche de l'École de Chicago dans les années vingt pour approcher le sens de “territoire”. Les observations des sociétés animales ont permis de constater un rapport à l'espace “socialisé” avec les concepts de propriété, de domination et bien entendu de discontinuités. Cette école a défini le territoire comme “la portion de surface terrestre, appropriée par un groupe social pour assurer sa reproduction et la satisfaction de ses besoins vitaux”⁷.

Pour définir un territoire, il y a trois étapes à interpréter : l'appropriation, la délimitation et l'identification. Tous les groupes humains, de manière plus ou moins sophistiquée, s'approprient une surface. L'individu et le groupe ne sont rien sans l'espace. “L'espace est une catégorie de notre entendement : il est la matière première de l'existence, le lieu donc de la quotidienneté”⁸. L'appropriation, avec une tendance expansionniste, est la réalisation d'un groupe dans le temps. La première partie nous a permis de cerner cette dynamique. L'aboutissement est la reconnaissance de l'appropriation par les autres groupes humains. L'adjectif latin *territoriales* (espace de terre approprié) n'a de sens qu'en fonction de l'*autre*, de l'*ailleurs*. La psychologie de l'espace nous apporte des arguments permettant de préciser les critères de l'appropriation⁹. La forme du lieu de référence approprié est toujours complexe dans l'imaginaire individuel et collectif car il recouvre une dimension affective et esthétique. C'est le réseau social, avec toute la complexité que cela implique, qui conditionne le sentiment d'appartenance. Les valdotains, les valaisans, ou encore les savoyards, se sont forgés sur le long terme des sentiments respectifs d'appartenance à une communauté humaine territorialisée. Encore une fois, ces sentiments n'ont de sens que vis-à-vis des autres groupes humains. Cette référence à la forme du lieu est déterminante pour la délimitation de l'espace de référence. L'exemple traité par Moles sur l'insularité est enrichissant, “la maîtrise du

⁶ A. Bailly, *Le Globe*, tome 136-1996, p. 18

⁷ cité par A. Bailly

⁸ A. Moles, 1982, p. 7

⁹ idem, p. 13

contour est un des caractères essentiels”¹⁰ dit-il. Or notre domaine d'étude est exactement le négatif, la délimitation de la forme est, par essence, complexe dans un cadre continental. Le contenu territorial correspond à la localisation de la plus forte combinaison de liens sociaux, tandis que l'enveloppe est déterminée par un espace de contact plus diffus, où la densité de relations sociales est moins forte.

Dans la logique de l'Ecole de Chicago, nous pouvons intégrer le concept d'écotone¹¹ correspondant à une zone de transition entre deux communautés vivantes. “Le passage (...) se fait plus ou moins brusquement”¹². Un territoire est donc un espace de quotidienneté (au sens large) délimité par un *écotone* “social”, nous proposons le terme d’*homotone*. Le territoire identitaire en géographie est déterminé par l'espèce humaine, le terme d'écotone est peut-être trop général, celui d'homotone lie à la fois la transition et l'homme.

L'homotone correspond aux marges des territoires identitaires, lieu de syncrétisme puisqu'au contact d'autres signes culturels, déterminant un autre territoire identitaire.

Les sentiments d'appropriation et la délimitation socialement acceptable que sont les homotones prennent toutes leurs importances dans la démarche identitaire. La quotidienneté individuelle et sociale génère une double relation à l'espace. D'un côté, le groupe affirme son existence par l'appropriation d'un espace vis-à-vis des autres, de l'autre le groupe se reconnaît en fonction de ce même espace. C'est ce que nous pouvons appeler l'identité territoriale.

La construction identitaire est la clé de voûte du concept géographique de *territoire*. Cette identité territoriale peut se manifester sous des formes extrêmement variées. La dimension folklorique en est la manifestation la plus visible pour l'étranger (dans le sens identitaire) avec des nuances d'une vallée à l'autre révélant des subtilités internes à un groupe. La langue pour le Val d'Aoste, la pratique religieuse catholique forte dans le Valais¹³ et le Nord de la Savoie, la pratique protestante

¹⁰ *idem*, p. 56

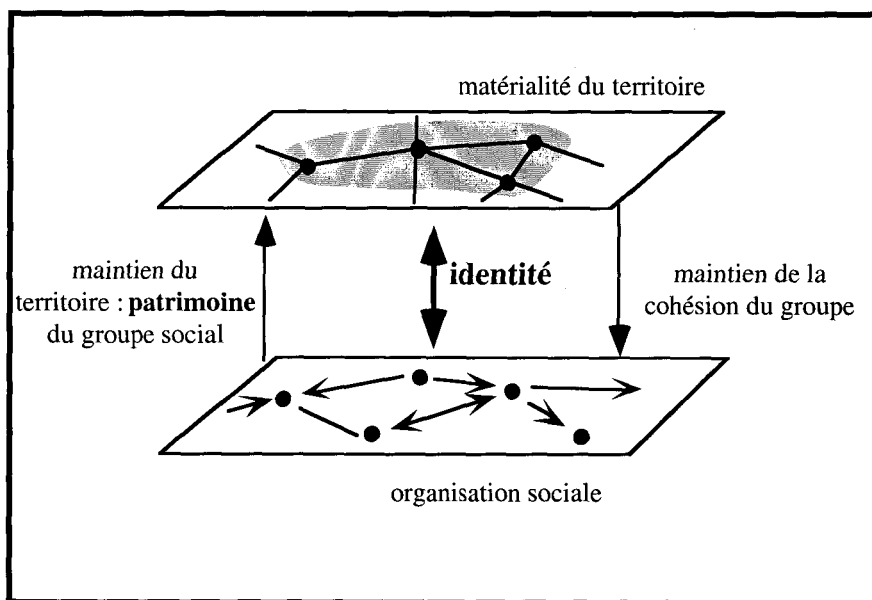
¹¹ écotone : zone de transition entre deux écosystèmes (Larousse-Lexis, 1999).
tone vient du grec “tonos” voulant dire “tension”, “force”

¹² R. Dajoz, 1982, p. 267

¹³ C. Bovay, p. 105

dans le canton de Vaud constituent des éléments identitaires forts. Une remarque concernant les pratiques religieuses : le nombre des pratiquants baisse partout¹⁴. La tendance sociale commune aux différents exemples est la recherche de l'expérience émotionnelle avec un risque de fragmentation de la ressource identitaire¹⁵ ; néanmoins cette recherche se réalise dans une culture religieuse commune, intégrée dans le concept de tradition malgré le développement de l'individualisme et dans quelques cas des sectes¹⁶, notamment en suisse romande. Le territoire est, à travers l'histoire et la construction identitaire, progressivement chargé de sens. Il devient le réceptacle du patrimoine commun à tel point qu'il est lui même considéré comme *patrimoine*. Le territoire est alors à protéger quand le groupe considère comme prioritaire le maintien de la *mémoire commune*. Un territoire est donc une appropriation sociale, elle-même outil d'identification et patrimoine commun.

Figure 80 : Le territoire, identité et patrimoine



Source : d'après M. Le Berre, p. 635

Les territoires fonctionnent-ils entre-eux avec les mêmes règles que les espaces ? Autrement dit, un individu ou un groupe d'individus peuvent-ils s'identifier à plusieurs territoires ?

En prenant les règles énoncées pour les espaces, nous pouvons souligner la

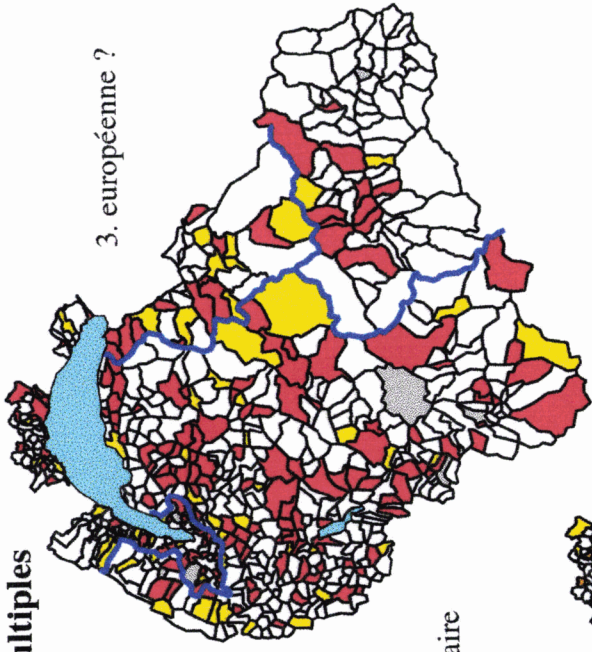
¹⁴ C. Bovay, 1997

¹⁵ H. Mendras, 1997, p. 94

¹⁶ R. Campiche, 1992

Figure 81 : Les sentiments d'appartenance sont multiples

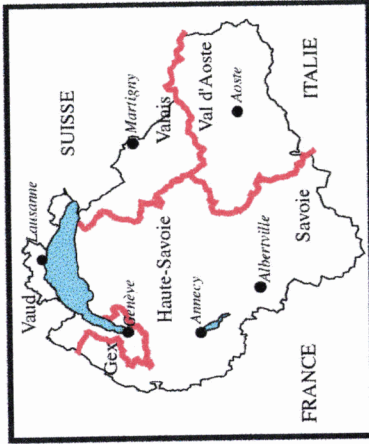
1. gessienne ?
savoyarde ?
cantonale ?
valdôtaine ?



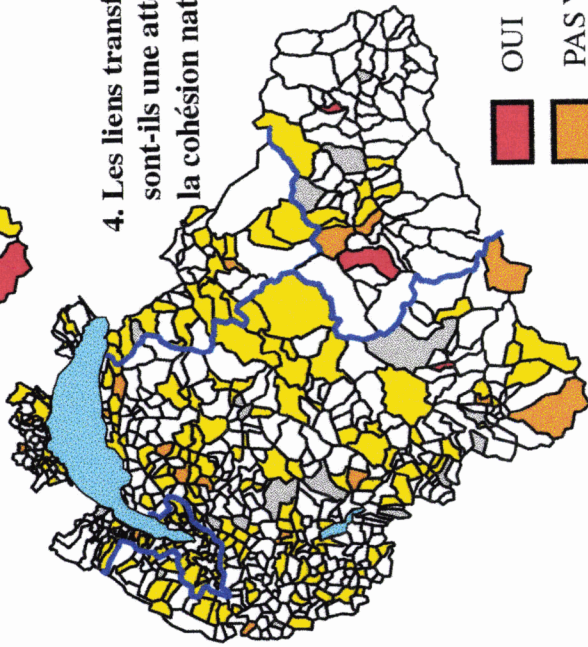
La commune a-t-elle l'impression
d'appartenir
à une communauté (1,2,3) :

- OUI
- NON
- sans réponse à la question
- sans réponse au questionnaire
- frontière

2. nationale ?



4. Les liens transfrontaliers
sont-ils une atteinte pour
la cohésion nationale ?



- OUI
- PAS VRAIMENT
- NON



complexité des réponses. Les contraintes d'échelle n'existent pas franchement, un individu peut très bien s'identifier à une vallée, un autre à l'Europe. La quotidienneté des individus influencent l'échelle. Une petite anecdote d'une famille savoyarde est révélatrice. Pour se marier, le grand-père est allé dans le hameau voisin dans l'entre-deux-guerres, au début des trente glorieuses le père est allé dans un village à une dizaine de kilomètres, et dans les années 90 le fils s'est marié avec une danoise. Le degré de quotidienneté est déterminant pour comprendre le rayon du territoire.

La figure 81 (p. 314) nous montre trois cartes (1/2/3) correspondant à trois niveaux de sentiments d'appartenance. Le premier niveau est plutôt local, correspondant à des attachements différents selon les secteurs du domaine d'étude. Pour le Pays de Gex, c'est l'appartenance gessienne, tandis que pour les élus suisses, c'est le canton qui a été choisi comme référence. Il n'y pas d'ambiguïté pour les savoyards et les valdotains. Le second niveau est celui national. Le troisième correspond au sentiment d'appartenance à l'Europe au sens large. Niveaux local et national présentent des cartes fortement ressemblantes, une très forte majorité des élus a l'impression d'appartenir à la fois à une communauté locale (93,13 %) et nationale (90,56 %). Il n'y a donc pas d'incompatibilité. L'exception chamoniarde est peut être tout simplement l'expression d'un attachement très fort à la vallée en elle-même. Pour le niveau national, notons l'existence de plusieurs réponses négatives dans le Val d'Aoste soulignant le degré d'indépendance dans les esprits de la Région Autonome du Val d'Aoste. Le phénomène est rare en France et en Suisse. Le sentiment d'appartenance à une communauté européenne n'est pas négligeable avec 69,1 % de oui. Ce sont les communes de la partie Est qui ont le plus répondu négativement, notamment le Valais, et quelques communes savoyardes, mais ce sont les réponses les plus lisibles car les communes d'altitude en situations frontalières sont les plus vastes ! L'enseignement à tirer de ces trois cartes est qu'il est tout à fait possible d'avoir plusieurs sentiments d'appartenance pour des échelles différentes.

Les limites des territoires ne sont pas des marges, mais des homotones. Cela

souligne le syncrétisme possible à ce niveau, tandis que la marge est une perte de densité d'un fait géographique sans qu'il y ait enrichissement par l'échange. Les limites d'un territoire sont parfois nettes comme peut l'être un écotone entre deux grandes biocénoses. Ainsi la limite du Haut Valais alémanique et le Bas Valais romand est nette et constitue deux territoires identitaires forts. C'est là que la notion d'emboîtement des territoires identitaires apparaît. Le rayon de quotidienneté d'un habitant de Martigny, lui permettra de s'identifier sans difficulté au Bas-Valais, la réalité politico-administrative lui permettra aussi de s'identifier au Valais dans son ensemble. Parallèlement, la communauté humaine, constituée par la Romandie, n'est pas négligeable, celle-ci s'intégrant elle-même dans la Confédération Helvétique. Nous retrouvons le principe de la poupée gigogne. Le cas Valdotain est tout aussi éclairant avec une identité régionale forte, voire militante, ce qui n'exclut pas une identité territoriale italienne et progressivement européenne.

La thèse de B. Debarbieux¹⁷ oppose bien les intérêts des autochtones et ceux des vacanciers réguliers. Les deux groupes s'identifient au territoire du massif du Mont-Blanc, mais ces identités correspondent à deux perceptions de quotidienneté, voire deux imaginaires opposés. Cela veut dire qu'un territoire peut générer des identités différentes, mais n'y aurait-il pas confusion entre un territoire et un espace touristique ? L'espace touristique n'est-il pas transformé, dans l'imagination des touristes réguliers, comme un territoire ?

De plus, un individu, par sa quotidienneté et sa construction imaginaire, peut s'identifier à des territoires disposés en archipel¹⁸, reliés par un réseau de plus ou moins grandes ramifications, comparables aux lignes de bateau cabotant d'une île à une autre dans un archipel. Un commerçant saisonnier peut vivre dans un station de montagne en hiver et une station balnéaire en été, rien ne l'empêche de s'identifier aux territoires où se localisent ses propres activités !

Comme un espace qualifié, un territoire peut-il se situer de part et d'autre d'une frontière ?

La réponse, même si elle peut être nuancée, est négative. Dans les critères

¹⁷ B. Debarbieux, 1990

¹⁸ terme inspiré par la lecture de P. Veltz, 1996

identitaires, la nationalité reste un élément déterminant, créant une discontinuité mentale. En situation frontalière, le cas est contradictoire car la quotidienneté peut générer un espace, par exemple, de travail frontalier, mais l'identité nationale ne pourra se calquer sur ce même espace transfrontalier. Le territoire est frontalier mais son homotone, avec une certaine épaisseur, peut dépasser la frontière.

L'identité territoriale d'un individu est plus subtile au niveau de l'homotone, sachant que la connaissance du fonctionnement d'un groupe différent est le premier degré de la disparition du sentiment de l'étranger, pas nécessairement dans le sens xénophobe du terme mais dans le sens d'étrangeté car différent de la banalité de ses propres références.

L'évolution du statut des frontières et les choix historiques récents de l'Europe occidentale vont dans le sens d'une multiplication des territoires identitaires et de l'importance des zones de transition, les homotones. Néanmoins, les frontières nationales restent des discontinuités majeures en terme d'appartenance. L'identité nationale est encore, même dans l'Union européenne, une valeur d'actualité même si elle n'est pas exclusive, notamment sur les périphéries des espaces nationaux.

2. LA FRONTIERE DANS LE JEU DES ECHELLES

Nous avons des outils pour analyser les phénomènes spatiaux en général et, plus particulièrement, destinés à la géographie des frontières. Maillages politico-administratifs, espaces frontaliers et transfrontaliers, et territoires frontaliers ont des règles communes comme l'emboîtement, mais aussi des différences avec les discontinuités.

Pour le moment, ces concepts constituent un tableau fragmenté de la réalité géographique. Les trois éléments se combinent entre-eux par des relations complexes correspondant aux réseaux. Nous avons vu la nécessaire combinaison des maillages et des treillages. La superposition des territoires intègre les réseaux au sens le plus large. Ils peuvent être matérialisés par des réseaux techniques,

immatériels, voire ne correspondre qu'aux déplacements et relations diverses de la quotidienneté d'un individu. Le terme de treillage est sans doute insuffisant pour couvrir une telle diversité car il implique prioritairement les réseaux de circulation¹⁹ qui se matérialisent dans le paysage. Les réseaux couvrent l'ensemble des relations entre les personnes et les groupes spatialisés, c'est donc l'ensemble des interactions qui existent entre les lieux.

Les réseaux constituent la dynamique des espaces et des territoires

Les relations sociales, causes et conséquences de l'existence du groupe humain constituent des flux plus ou moins denses entre des lieux. Les flux économiques, financiers et d'informations relèvent de la même logique et se combinent avec les relations sociales. Ainsi, il faut imaginer les surfaces à la fois comme des éléments fixes (les paysages) et comme des supports à une intense mobilité. Nous pouvons même dire que nos sociétés sédentaires développées se caractérisent par de l'hyper-mobilité.

Le XXe siècle se distingue par un extraordinaire développement, à tendance exponentielle, des moyens de communications. Les routes, les réseaux ferrés, l'aviation, les télécommunications sont de plus en plus performants et permettent une diminution des temps de déplacement. Paradoxalement, les usagers y consacrent toujours plus de leurs temps, cherchant toujours à diversifier les moyens utilisés vers des lieux plus nombreux et parfois beaucoup plus éloignés qu'autrefois.

L'enjeu est de savoir si avec les moyens de communication actuelle et leurs diversités, les lignes frontières influencent ou non les réseaux.

Prenons l'exemple du réseau autoroutier. La figure 82 (p. 320) est en réalité la synthèse non pas d'un réseau mais de trois réseaux autoroutiers car ils correspondent à trois politiques nationales différentes. Ils ne s'inscrivent pas dans une politique globale à l'échelle européenne mais dans des enjeux qui opposent les pouvoirs centraux avec les différentes collectivités locales²⁰. Nous pouvons

¹⁹ R. Brunet, *Les mots de la géographie*, 1993, p. 107 et p. 492

²⁰ G. Zembri-Mary, thèse soutenue le 28/01/99, non publiée

observer plusieurs exemples soulignant l'absence de cohérence transfrontalière. Le tunnel du Mont-Blanc, inauguré en 1965²¹, s'inscrivait dans une volonté de créer une liaison routière rapide entre la France et la plaine padane. Le constat est que, du côté français, l'autoroute Blanche (A40) a été réalisée jusqu'au Fayet et se prolonge en voie rapide par une rampe spectaculaire pour rejoindre l'altitude de la haute vallée de l'Arve. Le seul secteur de perte d'efficacité routière est l'accès au tunnel, raide et sinueux. Versant valdotain la situation n'est pas comparable puisque l'autoroute (A5) est en chantier depuis la fin des années soixante et n'est toujours pas terminée dans la partie amont. L'aspect positif de la politique de la Région Autonome de la Vallée d'Aoste est l'exceptionnelle intégration de l'infrastructure entre Aoste et Courmayeur (pas terminée) dans l'environnement. La volonté n'a jamais été d'interconnecter le plus rapidement le réseau. Le même constat est à faire pour la traversée des Alpes par le tunnel du Fréjus entre la vallée de la Maurienne et le val de Suse (vallée de la Doire Ripaire).

Malgré l'abandon du projet de l'autoroute transchablaisienne (A400) après de multiples péripéties, le projet a révélé l'absence de concertation au niveau des pouvoirs centraux. La Confédération helvétique a été jusqu'à annoncer officiellement²² qu'il n'y aurait jamais de prolongement au-delà de Saint-Gingolph. Depuis, l'option concurrente de renforcer la nationale existante a été choisie. La cohérence transfrontalière se réalise indirectement, non par concertation, mais par convergence d'intérêts nationaux.

Enfin, l'inauguration en juin 1993 de l'autoroute de contournement de Genève, avec l'ouverture d'une interconnexion à l'A40 et d'un poste de douane autoroutier à Bardonnex, donne l'impression d'une volonté de rendre cohérent un réseau autoroutier alpin. La réalité est beaucoup plus subtile. L'objectif de relier les deux réseaux nationaux était réel mais la principale motivation était de désengorger²³ le centre-ville de Genève en créant une sorte de voie rapide périphérique. D'ailleurs,

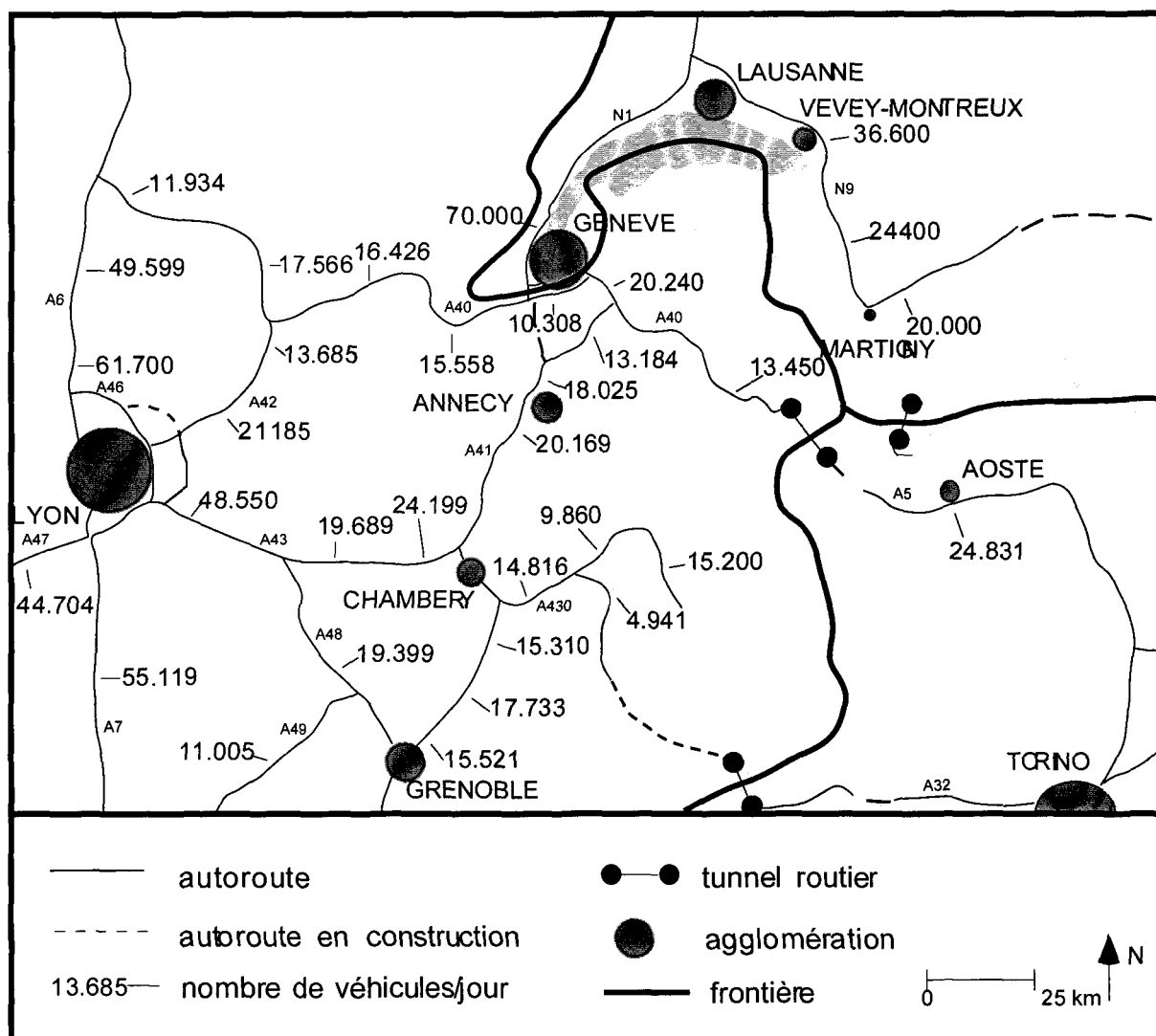
²¹ Voir Partie 1, chapitre 3, p. 87

²² décision prise dans le cadre de la loi fédérale sur le transit en région alpine (LFTRA) votée le 17 juin 1994 et publiée le 28 juin

²³ l'organisme TC 2000 (Transports Collectifs 2000) créé par le canton de Genève en 1988, a toujours eu comme mission complémentaire de réfléchir à un plan de circulation automobile dans le centre-ville de Genève en relation avec la réalisation de l'autoroute de contournement

la demande actuelle du canton de Genève auprès du gouvernement fédéral d'abandonner le principe du péage confirme la volonté de concevoir cette autoroute d'abord comme un élément du réseau routier urbain. Le tronçon autoroutier de 17 km du Mont-Sion, en cours de réalisation, est sans doute le seul exemple de réalisation à vocation réellement transfrontalière.

Figure 82 : Les réseaux autoroutiers



Sources : DRE / SAV / DsTP

L'objectif est de relier directement Annecy à Genève et renforcer l'axe du sillon alpin à la fois vers Grenoble et vers Berne et Zürich. Ce tronçon renforcera les liens économiques entre la préfecture de la Haute-Savoie et la ville internationale et aura sans doute (à vérifier dans une dizaine d'années) des conséquences sur les flux transfrontaliers. Les liens ainsi privilégiés risquent de détourner certains flux dirigés actuellement vers Lyon au profit de Genève. Les flux potentiellement les

plus sensibles à un renforcement de l'accessibilité de Genève sont sans doute les flux financiers, les flux des usagers de l'aéroport ou encore les flux de clients genevois vers les grandes surfaces de vente française. La société Migros a intégré ce paramètre dans sa politique. Les implantations en Haute-Savoie et dans l'Ain ont aussi pour objectif de récupérer une clientèle perdue en Suisse. N'oublions pas que tout ceci est une hypothèse puisque la jonction autoroutière n'a pas été encore inaugurée.

L'exemple des *réseaux autoroutiers* permet de comprendre l'importance des frontières nationales dans leur conception. Les *frontières nationales* constituent de véritables *discontinuités* spatiales en terme d'homogénéité de réseau. Il existe bien un réseau transfrontalier, mais il est déséquilibré par rapport à la densité du maillage de chaque réseau national. Les volumes orographiques aggravent la situation, en-dehors du bassin franco-genevois, puisque les axes sont canalisés dans les grandes vallées comme celles de l'Arve, du Rhône (Valais), de la Doire Baltée (Val d'Aoste) ou encore de l'Arc (Maurienne). Ces équipements autoroutiers alpins nécessitent des investissements beaucoup plus lourds, freinant largement les décisions de mise en chantier. Reliefs et frontières se conjuguent pour canaliser les interconnexions, mais les réseaux de la région Alsace et du Baden-Würtemberg présentent des discontinuités similaires. Les reliefs aggravent peut-être la situation dans les Alpes, mais les causes majeures restent les frontières nationales.

La géométrie variable est une règle élémentaire

Le concept de *géométrie variable* a déjà été abordé à propos des différentes dimensions de l'Europe en fonction de l'approche choisie. Dans le cadre de la géographie des frontières, cet outil est déterminant car il permet de manier des territoires et des espaces à des échelles différentes. Par exemple, la commune d'Amphion, sur la rive sud du lac Léman entre Thonon-les-Bains et Evian-les-Bains se caractérise par un espace industriel avec les usines des eaux d'Evian. Cet espace s'intègre dans un espace industriel agro-alimentaire international. Parallèlement, les résidents, comme les ouvriers des usines, ont une identité

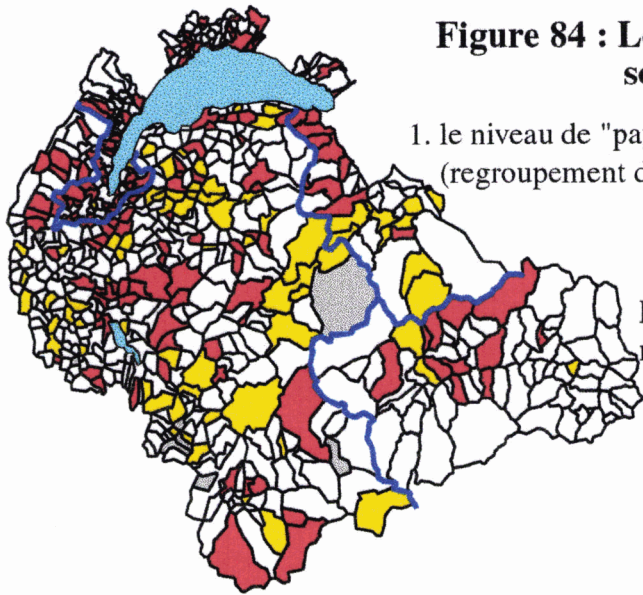
Figure 83 : La région, un concept flou

Question : Pouvez-vous définir ce que représente, pour vous, votre région ?

MODALITÉ 1 : niveau de "Pays"	MODALITÉ 2 : niveau administratif : dépts, cantons, Val d'Aoste	MODALITÉ 3 : Rhône-Alpes, Romandie, Italie du Nord	MODALITÉ 4 : les Alpes occidentales
63,52 % des communes interrogées	76,39 % des communes interrogées	72,96 % des communes interrogées	23,61 % des communes interrogées
20,27 sont des communes vaudoises 16,22 sont des communes genevoises 7,43 sont des communes gesséennes 30,41 pensent que les liens se renforcent depuis 5/10 ans 86,49 connaissent le Conseil du Léman	79,21 considèrent aussi la modalité 3 comme leur région 25,28 ne pensent pas que les liens des populations soient institutionnels	95,29 ont l'impression d'appartenir à une communauté nationale 82,94 considèrent aussi la modalité 2 comme leur région 64,12 pensent que la modalité 4 peut être un espace cohérent pour l'aménagement du territoire	41,82 pensent que la modalité 4 est un espace cohérent pour l'aménagement du territoire 21,82 sont des communes valdôaines 56,36 connaissent le COTRADO 67,27 souhaitent recevoir de nouvelles aides 45,45 pensent que la frontière est un facteur pluôt dynamisant pour l'économie 38,18 pensent que les liens privilégiés sont associatifs 41,82 pensent que les liens privilégiés sont amicaux 60,00
63,16 sont des communes hauts-savoies	24,44 sont des communes genevoises 44,44 ne considèrent pas la modalité 3 comme leur région 46,67 pensent que les liens des populations sont amicaux	41,82 considèrent aussi la modalité 4 comme leur région 38,18 pensent que la modalité 4 est un espace cohérent pour l'aménagement du territoire 20,00 n'ont pas l'impression d'appartenir à une communauté nationale 18,18 sont sans réponse pour dire si les frontières sont des limites historiques 36,36 ne reconnaissent pas la modalité 2 comme région 21,82 sont des communes valdôaines 32,73 pensent que les liens des populations ne sont pas vraiment professionnels	77,11 ne connaissent pas le COTRADO 87,35 connaissent le Conseil du Léman 20,48 ne considèrent pas les frontières comme des limites naturelles 71,69 considèrent la frontière d'Etat comme une limite nationale 80,12 n'ont pas de projet de développement avec une commune étrangère 48,19 ne souhaitent pas de nouvelles aides publiques 16,87 sont des communes vaudoises 25,30 ne pensent pas que les liens des populations sont institutionnels
3,86 % des communes interrogées	4,29 % des communes interrogées	3,43 % des communes interrogées	5,15 % des communes interrogées
88,89 sont sr pour définir la modalité 4 comme leur région 66,67 sont sr pour définir la modalité 3 comme leur région 66,67 sont des communes savoies 55,56 sont sr sur l'intégration de la Suisse à l'UE 33,33 sont sr pour dire si les liens transfrontaliers se renforcent 100,00 sont sans réponse pour définir dans le temps un renforcement des liens transfrontaliers	70,00 sont sr pour définir la modalité 4 comme leur région 60,00 sont sr pour définir la modalité 3 comme leur région 60,00 sans sr pour définir la modalité 1 comme leur région 70,00 sont des communes savoies 50,00 sont sr sur l'intégration de la Suisse à l'UE 50,00 sont sr sur l'intégration de la Suisse à l'UE	75,00 sont sr pour définir la modalité 4 comme leur région 75,00 sont sr pour définir la modalité 2 comme leur région 75,00 sont sr pour définir la modalité 1 comme leur région 62,50 ne connaissent pas le Conseil du Léman	66,67 sont sr pour définir la modalité 1 comme leur région 58,33 sont sr pour définir la modalité 2 comme leur région 50,00 sont sr pour définir la modalité 3 comme leur région 66,67 sont des communes savoies 58,33 ne connaissent pas le Conseil du Léman

Figure 84 : Les divisions administratives sont des références régionales

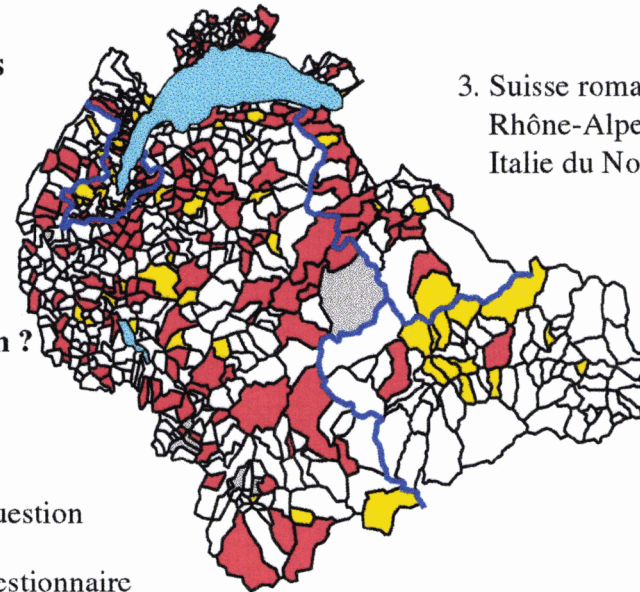
1. le niveau de "pays"
(regroupement de communes)



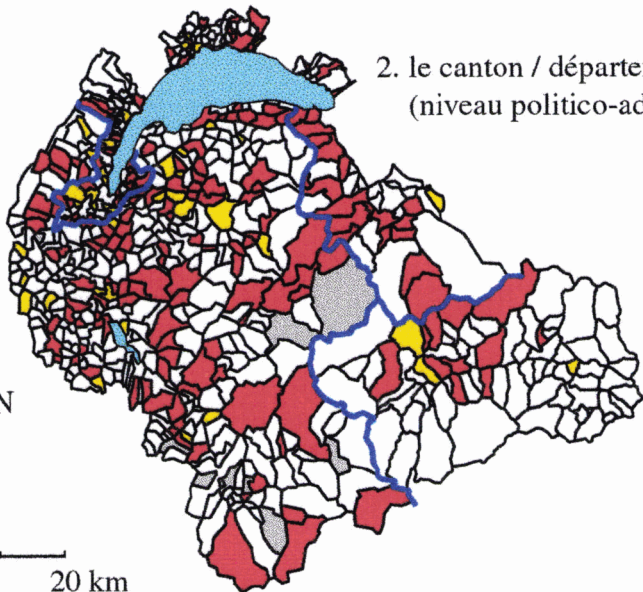
Pouvez-vous définir ce que représente pour vous votre région ?

- OUI
- NON
- sans réponse à la question
- sans réponse au questionnaire
- frontière

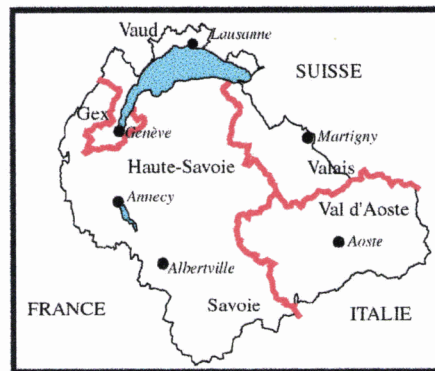
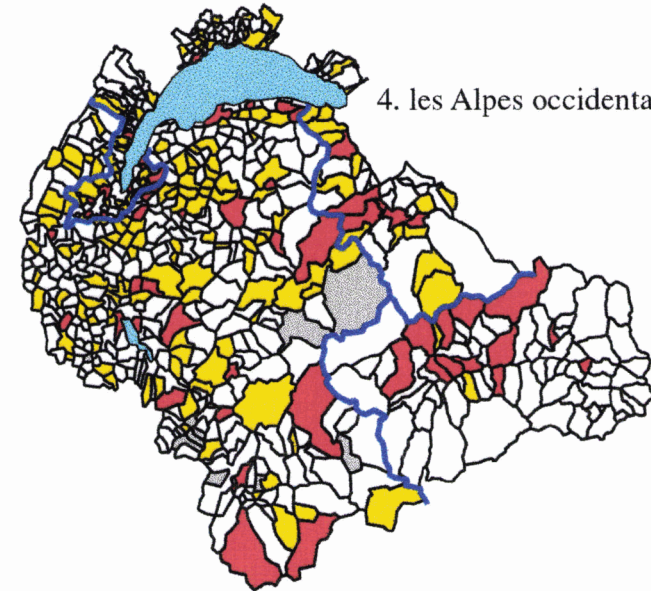
3. Suisse romande
Rhône-Alpes
Italie du Nord



2. le canton / département / région autonome
(niveau politico-administratif)



4. les Alpes occidentales



F. Moullé - avril 1999
Laboratoire "Mobilités - Réseaux - Territoires - Environnements" Cergy-Pontoise

territoriale chablaisienne, lémanique, savoyarde, française, et européenne.

La géométrie variable permet d'appréhender ainsi des personnes individuellement ou en groupe à travers des espaces et des territoires différents. La mobilité, déjà soulignée, et caractérisant notre société, favorise d'autant plus cette approche.

Ainsi, l'individu travaillant chez Evian pratique un espace industriel mais son espace vécu peut intégrer le Valais en utilisant d'une manière irrégulière un des espaces touristiques.

Le tableau de la figure 83 (p. 322) nous donne un bon exemple de la nécessité d'intégrer le concept de géométrie variable dans notre approche géographique. Nous savons le terme de "région" ambigu et difficile à utiliser. Dans l'enquête, étaient proposés aux élus quatre modalités pour définir leur région. Les modalités correspondent à des échelles spatiales différentes :

- . modalité 1 : le niveau de "Pays" correspondant à l'orientation de la loi sur l'aménagement du territoire en France. Cependant, pour les élus suisses, cela peut être l'espace lémanique. Pour les valdotains le Pays est la vallée d'appartenance.
- . modalité 2 : définie comme le niveau administratif dominant avec le département pour la France, les cantons pour la Suisse, et la Région Autonome pour le Val d'Aoste.
- . modalité 3 : regroupement de niveaux administratifs avec la région Rhône-Alpes pour la France, l'Italie du Nord pour les valdotains et la Romandie pour les suisses.
- . modalité 4 : seules les Alpes occidentales sont proposées correspondant au territoire de la COTRAO.

Le tableau nous donne, pour chaque type de réponse, les caractéristiques principales des répondants.

Nous constatons que les élus peuvent définir leurs régions avec des échelles différentes puisqu'ils répondent parfois positivement à plusieurs modalités. Les modalités 3 et 4 sont les plus appréciées pour définir la région. Les réponses de la modalité 1 sont à interpréter avec prudence car la majorité des réponses positives provient des élus vaudois et genevois qui considèrent le Léman comme leur pays. D'ailleurs, les mêmes élus connaissent à 89,49 % le Conseil du Léman ; le lien est

significatif. Le concept de pays n'a finalement de sens que pour les élus gessiens, seul secteur géographique où nous parlons communément de "Pays de Gex". Une majorité de non l'emporte (71,24 %) pour la modalité 4, les trois-quarts des répondants ne connaissant même pas l'existence de la COTRAO.

La leçon à tirer est simple, pour un même individu, un *concept spatial peut avoir des échelles différentes*. Ce sont les *délimitations administratives existantes qui sont les plus faciles à appréhender comme limite de région pour les élus*.

Il est réducteur de parler d'un seul espace ou d'un seul territoire pour un groupe humain. Il faut toujours déterminer la clé d'observation et son échelle d'étude. Une nouvelle clé et/ou une nouvelle échelle a obligatoirement une incidence sur les paramètres caractérisant *les rapports territoires / hommes / espaces*.

Le "feuilletage" : une approche synthétique

Le géographe n'a pas une approche de la surface terrestre mais des approches avec *une sémiologie diversifiée pour traduire les signes variés* que manifestent les groupes humains sur cette même surface. Il souhaite donner *un sens aux signes* avec des termes²⁴ différenciateurs comme l'espace, le territoire, la maille-circonscription, intégrant leurs limites, marges et écotones.

Il n'y a pas une surface terrestre qui correspond à un type d'espace, et une autre surface qui correspond à un territoire. La même surface est à la fois espace et territoire, et un lieu (dans le sens de point) peut appartenir à un ou plusieurs espaces et être dans l'écotone d'un territoire identitaire, donc sous l'influence dominante d'un territoire donné et l'influence secondaire d'un autre.

Il y a comme une *superposition mentale* des différents qualificatifs permettant de parler de "feuilletage". Le terme correspond traditionnellement à l'action de feuilleté de la pâte, mais la construction finale en lames minces et superposées est bien la production d'un ensemble unique : la pâtisserie !

En termes géographiques, *le paysage*, symbiose de l'action humaine et des conditions naturelles, est l'ensemble feuilleté. Son "feuilletage" *intègre des*

²⁴ Voir supra, pp. 311-317

espaces et un territoire d'appartenance. L'identité territoriale se définit aussi, parmi de multiples critères, en fonction des signes visuels liés aux lieux et aux paysages qui s'y rattachent.

Les flux matériels et immatériels font partie du feuilletage. Les réseaux techniques sont des éléments caractérisant des espaces (espace ferroviaire, par exemple). Les flux, c'est-à-dire les objets ou les informations, circulent en utilisant les réseaux techniques et constituent les réseaux. Le feuilletage est à la fois surface, temps et mouvements car sa composition évolue en permanence (à des rythmes variables) en fonction des activités humaines.

En géographie des frontières, le concept de "feuilletage" permet de comprendre les conséquences de l'instabilité potentielle de la ligne. Dans cette hypothèse, la frontière va bouleverser certaines couches, notamment les territoires d'appartenance de part et d'autre de la ligne frontière, créant de nouveaux homotones. Les espaces comme leurs réseaux peuvent être eux-mêmes perturbés ou simplement transformés.

Conclusion du chapitre 2 : L'approche des représentations mentales nécessite une rigueur conceptuelle

Les concepts présentés dans ce chapitre ont largement été utilisés dans l'ensemble de cette étude. Pourquoi les préciser et les compléter au coeur de la troisième partie ? Le déroulement des idées ne nécessitait pas jusqu'alors de définitions spécifiques. Le vocabulaire commun de la géographie ne risquait pas de trahir notre pensée. Les médiateurs de la frontière ont aussi des implications sur l'organisation des espaces et utilisent les signes déterminants de l'identité territoriale dans leur stratégie. C'est donc au moment où nous abordons cette complexité des liens entre les hommes, les espaces et les territoires, qu'il était

nécessaire de préciser notre approche sémiologique.

En-dehors des concepts classiques, trois approches sont essentielles pour la suite de notre analyse :

- . le *territoire* est un véritable référent *identitaire*. Le groupe humain s'approprié le territoire par la conscience qu'il a du lien existant entre lui et ce territoire. Il y a *patrimonialisation* du territoire puisqu'il est un des éléments de l'identité du groupe,
- . l'*homotone* correspond aux marges des territoires identitaires, lieu de syncrétisme puisqu'au contact d'autres signes culturels, déterminant un autre territoire identitaire,
- . le *feuilletage* permet d'intégrer la ligne frontière dans le système complexe des interactions entre des espaces, des réseaux et des territoires. Véritable superposition de calques qui s'interpénètrent pour donner la réalité géographique.

L'utilisation de la frontière, par les acteurs des territoires, s'intègre dans des stratégies individuelles et collectives qui influencent les représentations mentales. L'évolution des représentations des territoires, des homotones et de la ligne frontière sont au coeur de la médiation transfrontalière. Le tout est de connaître les objectifs conscients, parfois inconscients, qui sont poursuivis par les différents acteurs.

CHAPITRE 3

LES PERCEPTIONS DES FRONTIERES CHANGENT, MAIS LENTEMENT

La frontière et les espaces frontaliers sont des objets géographiques qui font à la fois référence à des réalités concrètes, et à des concepts plus abstraits de perceptions mentales et d'identités collectives.

Or les réalisations concrètes s'intègrent dans les stratégies d'acteurs territoriaux en référence à des perceptions objectives, voire subjectives, d'équilibres et de déséquilibres des rapports de force de part et d'autre de la frontière. Comme dans tout système, les composants sont en situation à la fois complémentaire et concurrentielle.

La frontière a, dans l'action des dynamiques géographiques, une épaisseur spatiale car la coopération ou la concurrence ont toujours comme intérêt les espaces frontaliers et rarement la ligne frontière.

Les identités territoriales dans ce contexte sont à l'interface entre l'influence du centre (de l'Etat-nation) et celle étrangère limitrophe. Le continuum spatial émergent doit donc être étudié pour y déceler les fondements identitaires et les enjeux réels de la médiation transfrontalière.

La complexité du feuilletage de notre espace d'étude comprenant trois Etats-nations et des références régionales variées permet-elle de dégager un ou plusieurs types d'homotone ? Les médiations sont-elles systématiquement les artisans des homotones ou simplement des arguments pour différencier les territoires proches des frontières par rapport aux centres politiques ?

1. DU CONCEPT DE “BOUNDARY” À CELUI DE “FRONTIER”¹

Le site d’Archamps : de la concurrence territoriale à la complémentarité transfrontalière

A la fin des années quatre-vingt est née l'idée de créer un parc de haute technologie sur l'espace du genevois haut-savoyard. Cette initiative de l'Agence Economique Départementale du Conseil Général de la Haute-Savoie est l'aboutissement d'un constat simple. L'espace frontalier français, surtout dans l'arrondissement de Saint-Julien-en-Genevois apparaît comme une zone du non-emploi à comparer au Canton de Genève et à l'espace industriel de la vallée de l'Arve. Il y a même eu globalement perte d'emplois dans l'arrondissement de 1982 à 1992. Le phénomène est imputable à deux causes principales. La première est la très forte attractivité des emplois suisses, nous en avons déjà parlé, même si les années quatre-vingt-dix sont marquées par un tassement structurel de ce phénomène. La seconde est un des effets des accords franco-genevois de 1973 sur la rétrocession fiscale. Les communes françaises ont bénéficié depuis cette date d'une redistribution de l'impôt sur le revenu des frontaliers. Les élus ont pu engager des investissements relativement importants (bâtiments communaux, équipements sportifs et scolaires, ...) sans devoir engager une politique attractive pour fixer des emplois nouveaux, générateurs de nouvelles recettes fiscales. L'accord de 1973 a, d'une certaine manière, atrophié la capacité d'initiative des élus locaux en matière d'emplois.

L'Agence Economique Départementale a estimé possible la création d'un parc de haute technologie côté français en exploitant l'image internationale de Genève. Nous entendons ici par image la représentation mentale collective et individuelle de l'espace présenté dans les différents ouvrages d'Abraham Moles² sur la psychologie de l'espace. Plus particulièrement cela correspond à la cognition de

¹ Voir p. 344 : les termes anglo-saxons donnent une meilleure précision dans la définition des dynamiques géographiques

² A. Moles, 1982

l'espace chez les acteurs économiques capables d'investir pour créer des emplois. Cette image correspond à l'implantation d'entreprises transnationales, d'organismes internationaux gouvernementaux et d'organismes non-gouvernementaux formant de véritables quartiers genevois spécialisés. De plus, nous constatons une intégration de l'espace frontalier français dans l'image internationale de Genève. L'équipement aéroportuaire de Genève-Cointrin en relation directe avec la France, la présence en réelle position transfrontalière du Centre Européen de la Recherche Nucléaire (CERN), et la diffusion de l'habitat des fonctionnaires internationaux dans le Pays de Gex où les logements sont à la fois plus accessibles et bénéficient d'un environnement agréable (47 % des fonctionnaires internationaux habitent en France³) participent à cette image.

L'emplacement du projet de parc (initialement appelé "International Business Parc") est celui de la commune d'Archamps à l'est de Saint-Julien. C'est une zone rurale préservée en position limitrophe à la frontière. L'autoroute A40 (Macon-Genève) traverse le site choisi. Au moment des premières réflexions d'implantation, le Conseil Général de la Haute-Savoie connaissait le projet genevois d'autoroute de contournement permettant une liaison rapide entre Genève-Cointrin et la douane de Bardonnex à 2 kms du site. Celui-ci présente donc les avantages de la proximité des quartiers clés de Genève tout en étant sur un lieu où l'environnement est de qualité, dominant visuellement l'agglomération transfrontalière. Les terrains étaient facilement disponibles.

Le parc d'Archamps est donc une initiative exclusivement française visant à créer des emplois qualifiés en profitant de l'image internationale de Genève. Le modèle⁴ pour cette initiative sont les exemples américains (Sillicon Valley, Route 138 de Boston) et français, notamment Sophia-Antipolis. La référence est donc la concentration de sociétés de haute technologie à forte capacité d'innovation dans un contexte de synergie d'entreprises. Néanmoins, jamais le site n'a porté le qualificatif de technopôle, mais plutôt de parc d'affaires avec l'implantation malheureuse d'un "World Trade Center". Malheureuse car les débuts du parc

³ Source : OCSTAT, 1993

⁴ B. Serrate, 1992, p. 151

d'Archamps ont été très difficiles. La société d'économie mixte, créée en 1987 et devenue la société d'aménagement du Site d'Archamps, voit les premières implantations d'entreprises au début des années quatre-vingt-dix. Le World Trade Center n'a jamais été terminé, l'initiative s'est soldée par une faillite coûteuse pour les créanciers privés, notamment la banque Paribas. Ce démarrage difficile s'explique d'abord par le contexte économique, le Site prétendait attirer des entreprises au moment où Genève a découvert la crise et les licenciements. La crise de l'immobilier d'entreprise, conjuguée au manque de liaison directe avec Genève-Cointrin (le chantier de l'autoroute de contournement n'a été terminé qu'en 1994), ne pouvait pas inciter des sociétés à s'installer.

La gestion de la croissance du Site par les acteurs de l'Agence Economique Départementale⁵ s'est réalisée avant tout en fonction des opportunités d'implantation des sociétés. Nous constatons en 1999 cinq types d'implantation :

Le premier type est conforme aux vœux initiaux d'attirer des entreprises de services industriels de hauts niveaux technologiques⁶ plus ou moins à vocation internationale. On y trouve ainsi des sociétés comme le Centre de Compétence en Conception de Circuits Intégrés (C4i), en relation directe avec la recherche du CERN et un réseau de laboratoires universitaires français, ou Lanetco, spécialiste de la vidéo.

Le deuxième type d'implantation, toujours en liens directs avec les objectifs, correspond au Centre universitaire et de recherche qui concentre aujourd'hui une dizaine de filières de formation de type 3e cycle. Ils sont le résultat de partenariats entre les universités françaises de la région Rhône-Alpes et les universités romandes. Ainsi le Centre interuniversitaire Pharmapeptides est un laboratoire né d'une convention entre l'université de Genève et celle de Lyon pour développer la recherche appliquée en pharmacologie, permettant l'accueil de chercheurs et "thésards" en relation avec les entreprises de la région.

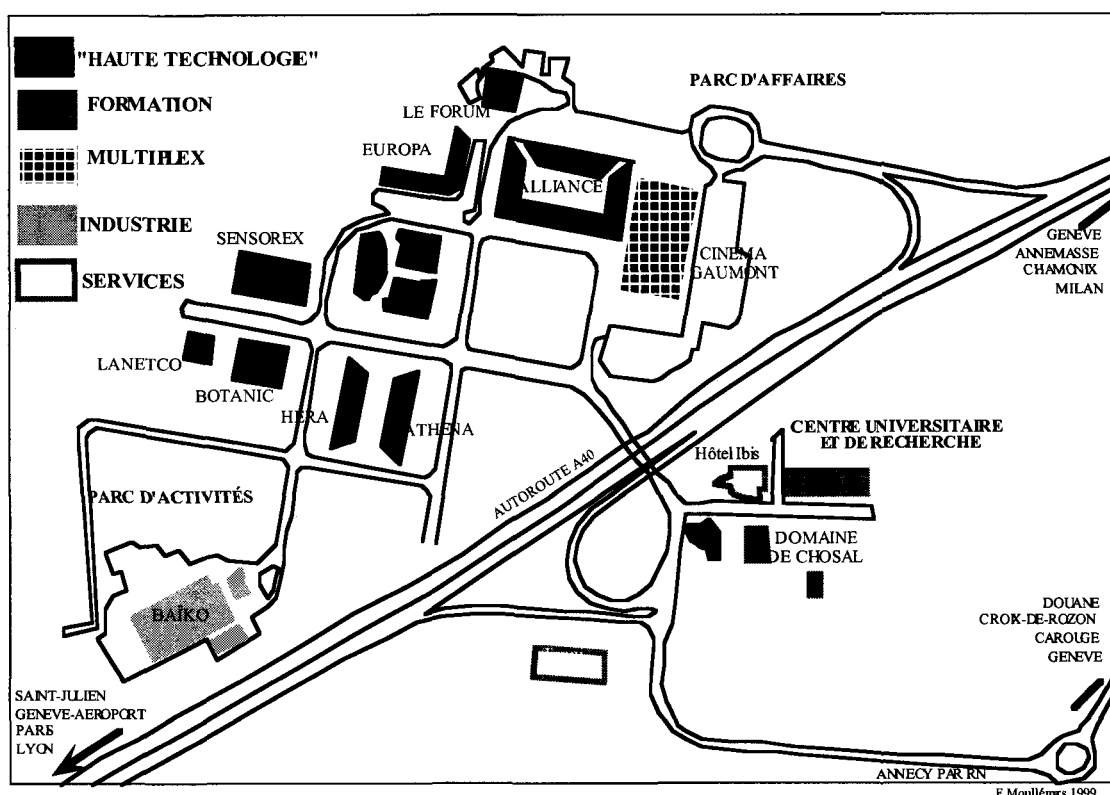
Le troisième type d'implantation révèle la recherche d'opportunités de

⁵ La société d'Aménagement du Site d'Archamps est présidée par Roland Pascal et dirigée par Stéphane Bérard, respectivement directeur et directeur-adjoint de l'Agence Economique Départementale, service du Conseil Général de la Haute-Savoie.

⁶ B. Serrate, 1992, p. 153

développement par les responsables. La société Baïko, spécialiste des produits laitiers dits "ultra-frais" cherchait une implantation permettant d'optimiser la gestion en flux tendus de sa production. Le site d'Archamps présente les avantages souhaités du fait de sa localisation⁷. Un parc d'activités a été créé pour permettre à la société Baïko de s'implanter. Nous ne sommes plus dans des activités de pointe, mais pour le Site d'Archamps, c'était l'occasion de voir une entreprise dynamique créer une cinquantaine d'emplois.

Figure 85 : Les activités sur le site d'Archamps



Source : d'après document technique du Parc d'Archamps

Le Multiplex Gaumont est présenté par le Site d'Archamps comme la haute technologie au service des loisirs. En réalité la société Gaumont cherchait, elle aussi, un site côté français pour valoriser un potentiel de développement franco-genevois tout en profitant de terrains français plus accessibles. Initialement, les porteurs du projet souhaitaient le secteur d'Annemasse, c'est-à-dire au coeur de la partie la plus urbanisée de l'agglomération transfrontalière. L'absence de terrains disponibles a permis au Site d'Archamps de présenter les avantages de sa localisation : accessibilité autoroutière pour l'ensemble de la clientèle franco-suisse

⁷ Voir supra p. 330

(améliorée prochainement par l'ouverture de l'autoroute sous le Mont-Sion permettant une liaison rapide avec Annecy) et une capacité de parking importante. Pour le Site, c'était l'occasion de trouver un moyen de réutiliser partiellement l'immeuble inachevé du World Trade Center devenu "Alliance".

C'est ainsi qu'un quatrième type d'activité s'est implanté générant une galerie commerciale orientée sur le multimédia. La société Gaumont a ouvert 11 salles avec écrans géants et une salle dynamique "Imax Ridefilm". Le Site d'Archamps n'avait pas été initialement conçu pour accueillir des activités de loisirs mais cette mutation a permis de le faire connaître aux populations de la région franco-genevoise intégrant même le bassin annécien. D'une certaine manière, le multiplex est un moyen de faire accepter le Site d'Archamps en lui donnant une nouvelle image, nous pouvons parler de démocratisation du Site pour les savoyards, comme pour les genevois, par son utilisation fonctionnelle.

Enfin, la cinquième orientation du Site d'Archamps est une fonction d'accompagnement des activités existantes avec des services de restauration, d'hôtellerie et de loisirs comme les terrains de tennis.

En 1999, après des débuts difficiles, le Site est une réussite avec plus de 850 emplois pour 83 sociétés et près de 10 sociétés qui doivent s'installer au cours de l'année présente, faisant passer le nombre de m² construits de 8796 à 14.140 m².

Les acteurs territoriaux français, notamment les responsables de l'Agence Economique Départementale, ont gagné le pari risqué d'utiliser l'image internationale de Genève pour dynamiser une zone de non-emploi. Pari risqué car l'utilisation de cette image n'est pas évidente. L'exemple du "French Geneva County", opération-promotion de la Haute-Savoie en Californie destinée à attirer des investisseurs américains au début des années quatre-vingt, avait été un échec puisque la promotion n'a attiré aucune société, au moins directement.

L'exemple du Site d'Archamps est intéressant car il permet de comprendre l'ambiguïté *des jeux d'acteurs*. Du côté suisse, les acteurs publics comme privés ont conscience du manque de place et de la nécessité de désengorger le centre-ville d'autant que la législation helvétique est très rigoureuse en ce qui concerne la

protection des espaces ruraux⁸ et la protection de l'air⁹. La politique de l'autoroute de contournement interconnectée à l'autoroute française A40 est un bon révélateur puisque le contournement complet de Genève se réalise en passant par les infrastructures françaises. Du côté français, les acteurs sont avant tout soucieux de rééquilibrer l'agglomération transfrontalière pour limiter les conséquences des distorsions du marché de l'emploi (ex. Site d'Archamps) ou celui de l'habitat (ex. politique de restructuration du tissu urbain d'Annemasse). Nous sommes donc dans des logiques de concurrence spatiale pour limiter les effets négatifs de l'agglomération sur son propre territoire et profiter des atouts de l'espace au-delà de la frontière. Schématiquement, ces atouts sont l'espace disponible côté français, et l'image internationale côté suisse.

Dans le cas du Site d'Archamps, et après dix ans de mise en place, nous constatons que la *concurrence territoriale* a produit de véritables coopérations transfrontalières que ce soit les réseaux de recherches des sociétés ou les formations de 3ème cycle orientées majoritairement sur l'international. Ces formes de *coopération* ne correspondent pas à des politiques globales mises au point entre les acteurs institutionnels. Elles apparaissent quand il y a *convergence d'intérêts* pour des besoins précis. Si le laboratoire Pharmapeptides s'est installé sur le Site, c'est surtout parce que les conditions d'installation étaient particulièrement intéressantes par rapport à celles proposées par le marché de l'immobilier d'entreprise dans le canton de Genève.

L'ambiguïté est encore accrue quand nous constatons que le Site d'Archamps est intégré dans le "plan directeur régional d'accueil des organisations internationales" de la Charte d'aménagement de l'agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise, réalisée par le CRFG en 1996. Même si ce plan, comme la Charte, n'est qu'une déclaration d'intention et n'a pas produit d'effets particuliers, il est étonnant de constater la rapidité d'adhésion des genevois pour une réalisation française. Il faut nuancer dans le sens où la Charte est une démarche concensuelle entre

⁸ loi fédérale sur l'aménagement du territoire de 1989 oblige les cantons à préserver au moins 30 % de leurs surfaces pour les "zones agricoles, les biotopes et les sites naturels".

⁹ ordonnances fédérales sur la protection de l'air et le bruit de 1985/86.

pouvoirs publics et un objet qui n'est pas nécessairement suivi d'effets. Les responsables économiques genevois, notamment ceux de la Chambre de Commerce et d'Industrie, ne cachent pas leur pessimisme du début des années quatre-vingt-dix. Ils ne "croyait(ent) pas au site d'Archamps"¹⁰. Ce dernier est bien un outil stratégique de concurrence territoriale pour le Conseil Général de la Haute-Savoie, mais il est aussi un objet de travail, parmi d'autres, pour les médiateurs à l'intérieur des organismes transfrontaliers. Pour les français, c'est un moyen efficace pour démontrer l'existence d'une politique transfrontalière tout en masquant leurs propres intérêts ; pour les genevois c'est un argument soulignant leur bonne volonté en matière de coopération. De plus, de nombreuses réunions des différents médiateurs (CRFG, Conseil du Léman) ont lieu sur le Site d'Archamps dans le domaine de Chosal "ancienne bâtisse sarde dont les racines sont étroitement mêlées à l'histoire de la région"¹¹ ! Autant dire que les français ont réussi à faire accepter par les suisses un projet qui est né d'abord pour limiter les effets négatifs de la frontière en matière d'emplois. Le Site d'Archamps n'est pas le résultat d'une coopération transfrontalière mais a su s'intégrer dans les jeux des médiateurs de la frontière.

Nous ne sommes pas pour autant face à un marché de dupes mais bien face à des acteurs qui utilisent différemment l'image internationale de Genève. Pour les genevois, l'enjeu est de maintenir la métropole dans le système monde, pour la France de limiter les effets négatifs de la position de périphérie urbaine en attirant des investisseurs qui acceptent d'être "aux Portes de Genève", donc de profiter des "miettes du gâteau ! ". Le point commun qui permet de comprendre le consensus coopératif dans la médiation transfrontalière est bien l'existence de l'image internationale.

Les perceptions soulignent l'existence d'espace vécu lié à la frontière: de la ligne à l'épaisseur spatiale

L'enquête nous montre quelques exemples de perceptions des frontières où deux

¹⁰ remarque de Hans Peter Graf, Secrétaire général de la CCIG, entretien du 12 juillet 1996

¹¹ plaquette de présentation du Site d'Archamps, 1999, p. 24

tendances ressortent : d'une part, les frontières sont filles de l'histoire (47,21 % de tout-à-fait et 26,18 % de plutôt¹²) et, d'autre part, les relations internationales actuelles font qu'elles sont considérées comme aisément franchissables (47,21 % de tout-à-fait et 34,33 % de plutôt¹³). Les frontières sont reconnues comme des zones de transition puisqu'elles ne sont pas réellement considérées comme des contraintes pour l'aménagement du territoire et sont des facteurs économiques et touristiques plutôt intéressants.

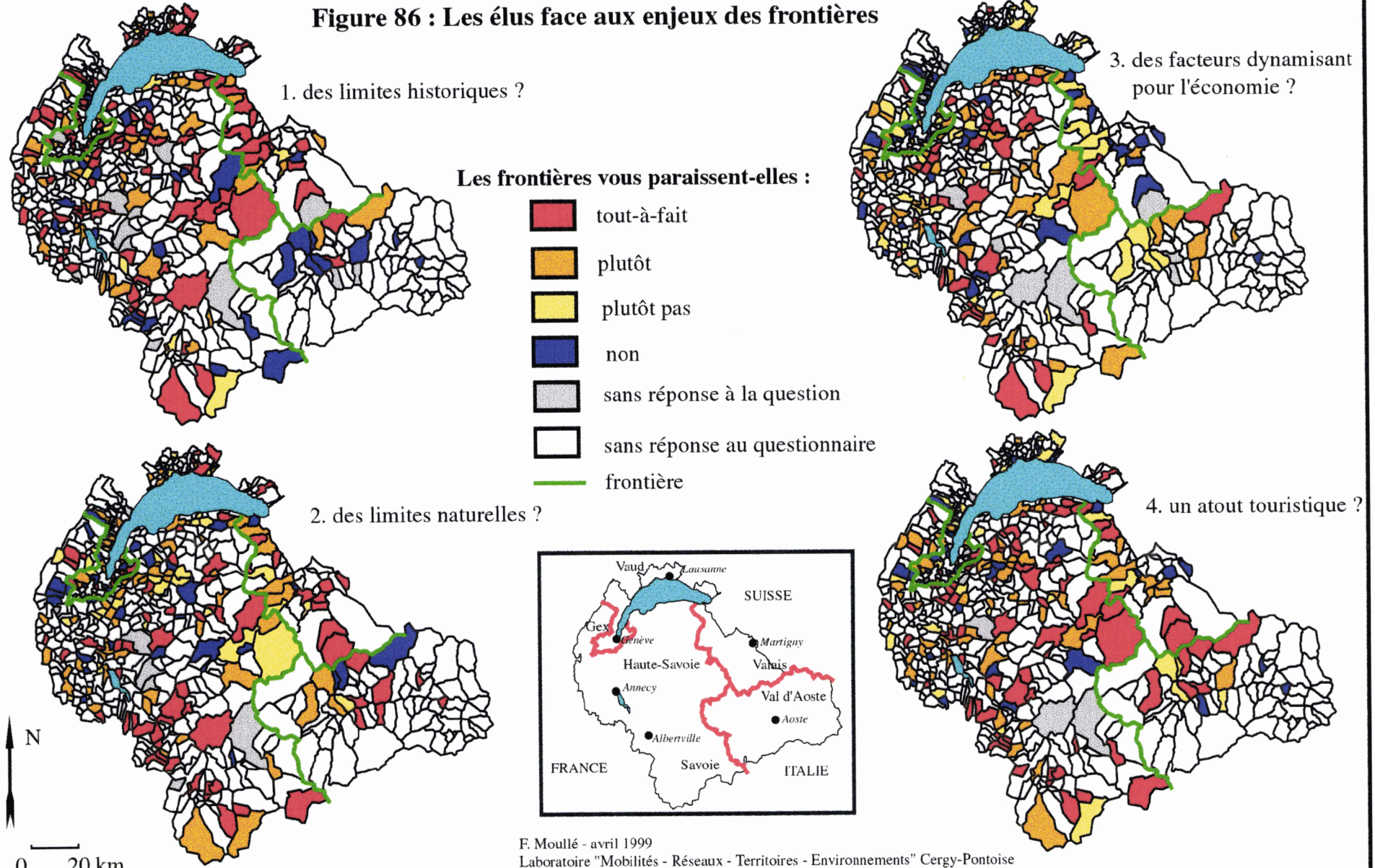
La représentation cartographique permet de souligner les types de réponses en fonction du degré de proximité des frontières. Les espaces Léman et Mont-Blanc ont intégré les frontières comme limites historiques tandis que le doute est présent en Val d'Aoste et dans la vallée de la Tarentaise. La comparaison avec la réponse 2 (les frontières vous paraissent-elles des limites naturelles ?) est instructive puisque les cartes fonctionnent globalement en négatif. Ces résultats soulignent les deux interprétations possibles, déjà présentées¹⁴, entre la perception de la frontière fruit de la nature ou conséquence des partages historiques. La partie valaisane du Chablais est originale (nous n'avons pas assez de réponse pour le Chablais côté français pour tirer une conclusion) car les réponses sont positives dans les deux cas. La barrière orographique est suffisamment ressentie pour accepter l'idée que la frontière est un choix historique calé sur une limite naturelle. Néanmoins, ces réponses font référence à l'appartenance nationale ce qui n'est pas incompatible avec l'idée que les frontières filtrent de moins en moins les dynamiques économiques. A la question, les frontières vous paraissent-elles un atout touristique, et malgré l'impression de dispersion des résultats, nous constatons *un gradient où les communes les plus proches sont les plus convaincues* tandis que l'éloignement géographique vis-à-vis de la frontière génère le doute. En clair, les communes qui ont une économie plutôt dépendante du tourisme et partenaire dans les réalisations touristiques transfrontalières sont celles qui répondent le plus favorablement.

¹² Voir Annexe n° 8

¹³ idem

¹⁴ Partie I, Chapitre 3, p. 69

Figure 86 : Les élus face aux enjeux des frontières



Ce raisonnement n'est pas valable pour la question 3 (les frontières vous paraissent-elles des facteurs dynamisants pour l'économie ?) car la dispersion des types de réponses est plus marquée. Seule la Haute-Savoie présente des résultats à la fois plutôt favorables et globalement plus homogènes. Nous pouvons nous étonner des communes de l'Espace Mont-Blanc qui ont répondu car les réponses sont contradictoires et prouvent qu'en-dehors du tourisme, les liens économiques ne sont que faiblement envisagés.

Nous commençons ainsi à percevoir des caractéristiques spécifiques des espaces frontaliers. Ces espaces ne refusent pas l'identité territoriale d'appartenance mais n'envisagent pas non plus les lignes frontières comme des barrières. Au contraire il semble que *l'expérience de voisinage* a maintenu des liens qui ont toujours existé, mais surtout, la frontière n'est pas ressentie systématiquement comme un handicap pour l'avenir du fait des relations existantes. L'espace vécu des communes frontalières prend une dimension particulière car il présente une double orientation. D'un côté, les communes sont liées structurellement à l'Etat-nation d'appartenance sans aucune ambiguïté. De l'autre, ces communes ont tendance à se tourner vers l'étranger si proche.

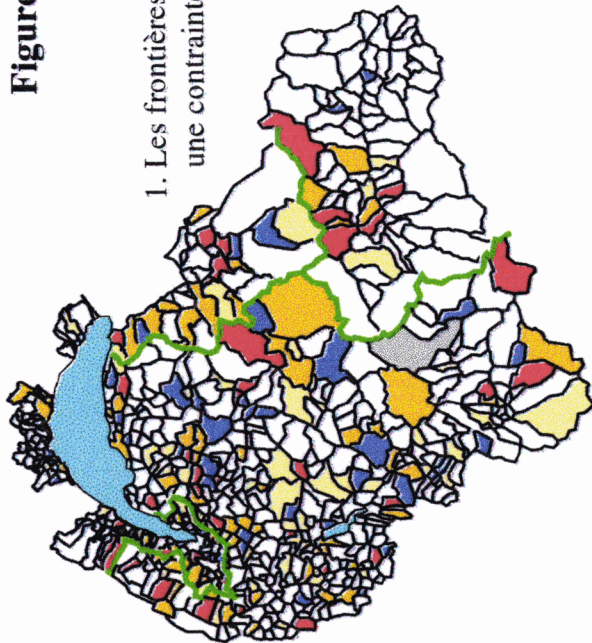
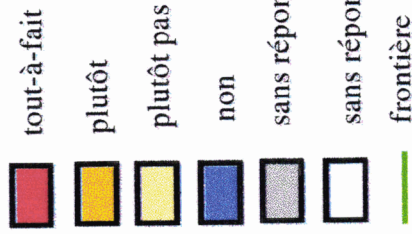
Les cartes concernant l'aménagement du territoire précisent encore cette originalité des communes frontalières. Très majoritairement ce sont elles qui confirment que les frontières sont une contrainte pour l'aménagement. Les élus des communes proches de la frontières ressentent cette contrainte d'autant qu'ils considèrent les frontières comme des limites facilement franchissables.

Un élément supplémentaire est apporté par la première carte (figure 87, p. 339) : l'épaisseur de l'espace frontalier n'est pas si importante. Le gradient là aussi est déterminant. Ce sont les *communes directement limitrophes de la frontière*, parfois juste au-delà, qui présentent des caractères communs, même si les réponses ne sont jamais totalement homogènes ni symétriques de part et d'autre des lignes frontières. Une tendance lourde nous permet de dire qu'il y a une zone de communes frontalières constituant une forme *d'entre-deux territoriales*.

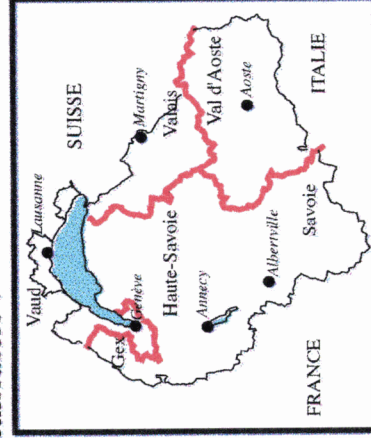
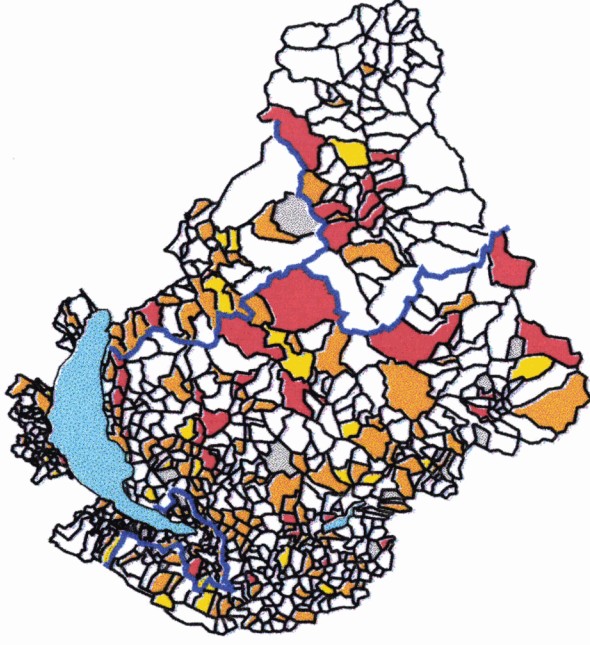
Figure 87 : Frontières et aménagement du territoire

3. Pensez-vous que les Alpes occidentales constituent un espace régional cohérent pour l'aménagement du territoire ?

1. Les frontières vous paraissent-elles une contrainte pour l'aménagement ?



2. Les frontières vous paraissent-elles des limites facilement franchissables ?



F. Moullé - avril 1999
Laboratoire "Mobilités - Réseaux - Territoires - Environnements" Cergy-Pontoise

Les communes éloignées se caractérisent par une dispersion des types de réponses aux différentes questions liées à la frontière. Ces communes sont à l'intérieur des différents territoires nationaux et ne prennent pas réellement en compte l'existence de la frontière. Par contre, les communes de l'entre-deux territorial ont une culture spécifique qui ne remet pas en cause les identités générales mais où se superposent une intégration historique de l'existence de la frontière et des communes frontalières étrangères. Le terme d'entre-deux à l'avantage de montrer la dimension transitionnelle des caractéristiques identitaires territoriales.

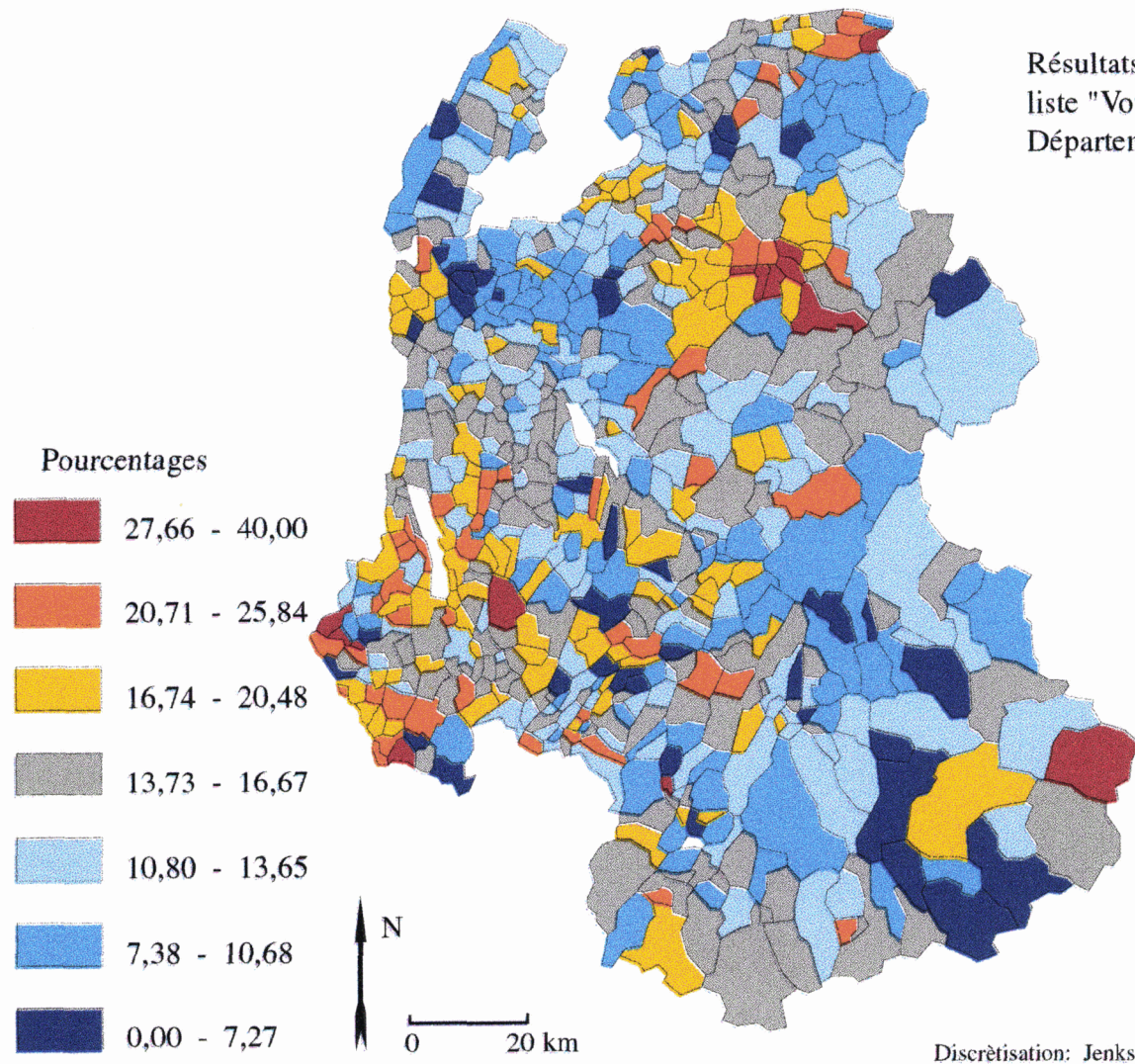
En allant plus loin dans notre raisonnement, nous pouvons utiliser le terme d'homotone proposé dans le chapitre précédent. Nous sommes bien sur les marges de territoires identitaires. Les communes géographiques proches des frontières, formant un entre-deux territorial, caractérisent l'*homotone* territorial. Lieu de *syncrétisme identitaire* par excellence. La figure 71 (p. 284) confirme cette tendance au syncrétisme. Les élus français et valdotains proches de la Suisse ont la même opinion que les élus romands à propos d'une intégration probable de la Suisse dans l'UE. Il ne faut pas pourtant imaginer que l'attachement à l'identité disparaît pour autant. Deux arguments nous permettent de l'affirmer :

- D'une part, la figure 91 (p. 354) définit d'abord la frontière d'Etat comme une frontière nationale, puisque la majorité des élus considère que c'est une définition importante. L'attachement à l'Etat-nation est ainsi souligné.
- D'autre part, les pourcentages de vote pour la liste du Front National aux élections régionales du 15 mars 1998 montrent des taux élevés notamment dans le secteur d'Aix-les-Bains - Chambéry, de la vallée de l'Arve et de quelques communes des massifs préalpins : Bauges, Aravis et Chablais. Notons néanmoins que les pourcentages de vote pour le Front National en Savoie (15,71 %) et en Haute-Savoie (15,03 %) ne sont pas plus réellement différents de la moyenne nationale (15,19 %). Il y a donc une certaine conformité vis-à-vis des tendances nationales.

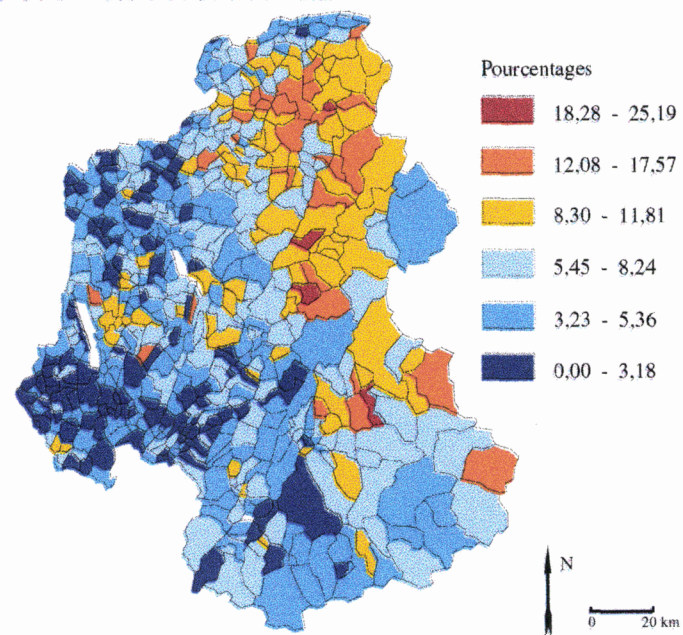
Figure 88 : Le Front National est implanté dans les départements savoyards

Résultats des élections régionales du 15 mars 1998
 liste "Votre sécurité et les Français d'abord"
 Départements de la Savoie et de la Haute-Savoie et Pays de Gex

F. Moullé - avril 1999
 Laboratoire "Mobilités - Réseaux - Territoires - Environnements" Cergy-Pontoise



Résultats de la ligue savoisienne : une complémentarité avec le vote Front National



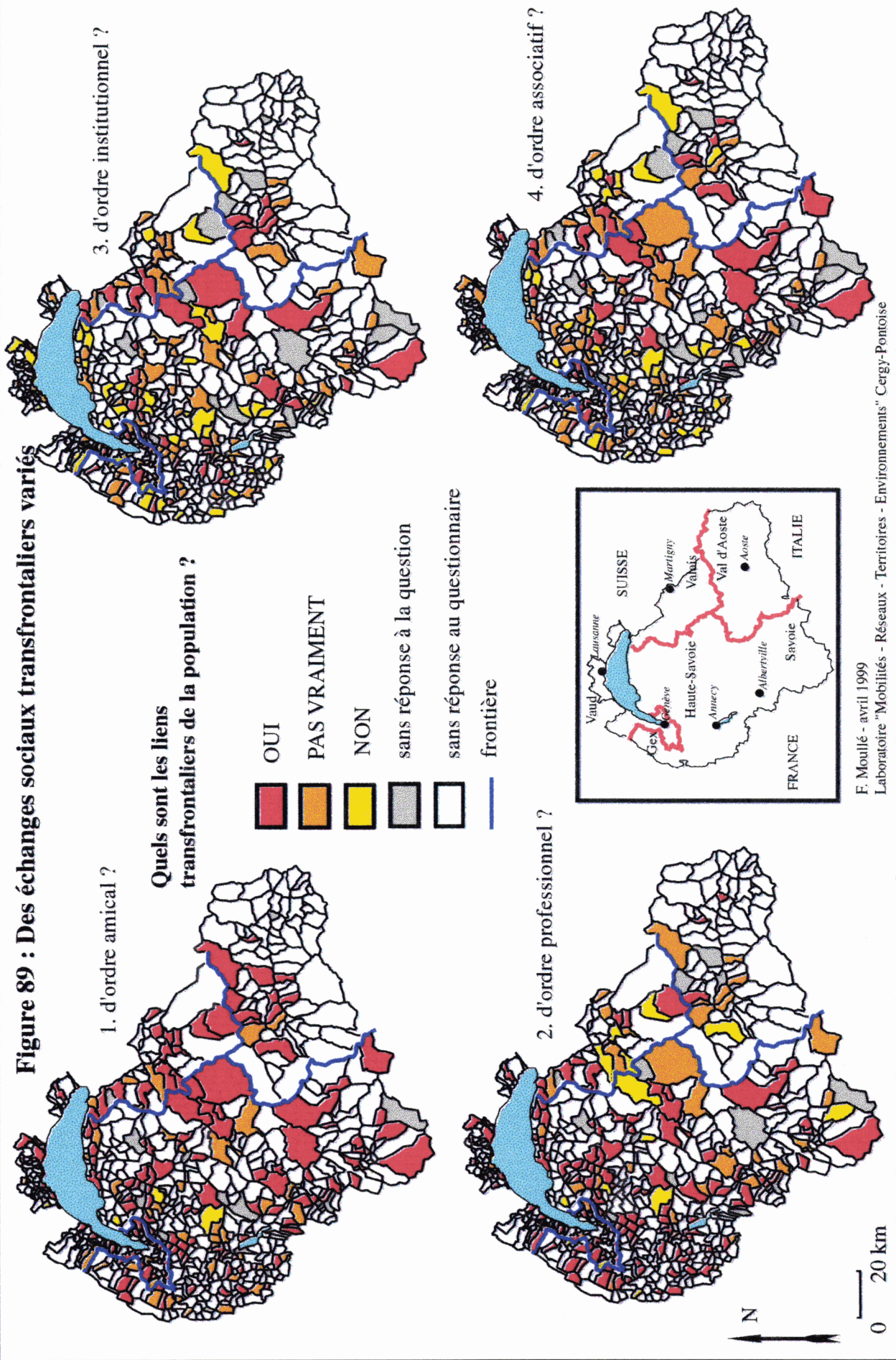
Le Pays de Gex, toujours inférieur à la moyenne nationale, ne reflète pas les 18,6 % de votants dans l'Ain pour le FN.

L'ensemble de ces résultats nous permet de comprendre facilement pourquoi le Front national a joué un rôle déterminant dans les débats houleux pour la présidence de la région Rhône-Alpes.

Les sentiments des populations, évalués par les élus locaux, vis-à-vis des populations étrangères limitrophes, renforcent l'idée d'*ambiguïté des caractéristiques de l'homotone identitaire*. Les liens d'ordres amicaux existent et démontrent une fois de plus l'existence d'un espace transfrontalier relationnel. Les autres critères doivent être interprétés comme l'expérience du Site d'Archamps. Les populations, comme les institutions ou les entreprises réagissent en fonction de *l'opposition : complémentarité - concurrence*. Les relations sont d'ordre professionnel là où les possibilités existent, c'est à dire autour du lac Léman car les besoins économiques de part et d'autre de la frontière et les facilités d'accès sont les conditions nécessaires à cette dynamique. Nous pouvons noter la forte ressemblance, en termes de dynamiques géographiques entre la carte 2 (figure 89, p. 343) et la figure 25 (Flux de frontaliers en 1992, p. 103). Les conclusions des cartes 3 et 4 sont plus difficiles à tirer. Les liens d'ordre associatif ne confirment pas réellement la notion d'homotone, en réalité ces liens sont souvent des jumelages de communes. La proximité géographique n'est absolument pas un critère, bien au contraire. Pour les liens institutionnels de la population, la carte fait ressortir l'axe Chablais - Mont-Blanc. C'est l'espace transfrontalier où les initiatives transfrontalières sont plus locales et non pas le fruit de politique trop globale d'organismes distants des populations. Nous y trouvons, par exemple, les Portes du Soleil et l'Espace Mont-Blanc.

L'ensemble des critères nous autorise à dire qu'il y a réellement un homotone mais cela correspond à une réalité subtile où les liens d'amitié, voire familiaux, ne doivent pas cacher le jeu des concurrences spatiales. D'ailleurs l'homotone intègre à la fois des sentiments d'appartenance d'ordre identitaire donc territoriale, et des éléments caractérisant des espaces divers (frontaliers, touristiques, partenariaux

Figure 89 : Des échanges sociaux transfrontaliers variés



entre les entreprises, etc ...). *L'homotone se nourrit de l'existence du feuilletage géographique* (cf chapitre précédent).

Amitié, coopération, compétition caractérisent finalement l'homotone. Or, ces trois critères se retrouvent, d'une manière plus dynamique, dans la "frontier" nord-américaine. En Europe occidentale, les lignes frontières (*boundary*) sont stables à l'échelle du demi-siècle. La "frontier" est un concept dynamique dans le sens où cela correspondait à la conquête d'espaces censés n'appartenir à personne. Il y avait dans le Far-west l'idée de création de nouveaux territoires identitaires. Ce qui peut lier les homotones (en fonction des dyades) des Alpes occidentales avec le concept de "frontier" sont les critères de fonctionnement des sociétés vivant sur ces espaces "marginaux". La référence à la société d'appartenance est toujours présente mais il existe un sentiment d'identité spécifique. Sur le plan économique, la concurrence est très forte à tel point que les dynamiques sont liées à l'existence de différentiels créés par la ligne frontière. L'enrichissement rapide des populations en zone de montagne lié au tourisme rappelle lui aussi le dynamisme du Far-west, certains touristes le vivent à leurs dépens ! Les débordements individuels, les comportements excessifs sont présents dans la "frontier" nord-américaine et dans les homotones. Les idées irrationnelles se développent plus facilement dans des groupes correspondant au terme de Max Weber de "communautés émotionnelles". Dans le second cas, la stabilité des structures et le fonctionnement équitable (principe de la citoyenneté) canalisent les excès. Ils sont néanmoins présents dans les urnes montrant le paradoxe ambiant entre la volonté générale affichée de coopérer et les frustrations individuelles vis-à-vis des différentiels existants. L'homotone, dans le cadre de frontière nationale fonctionne comme une "frontier" immobile et socialement canalisée. Nous sommes passés de l'idée d'une *frontière ligne à celle de frontière surface* en donnant une épaisseur spatiale au concept français trop général de "frontière". Les délimitations, de part et d'autre de la ligne frontière, sont très complexes et variables d'un secteur géographique à l'autre. Pourtant, les différentes cartes nous permettent de dire que l'épaisseur spatiale de la "frontier" est généralement faible. Les communes du sud-est du Val d'Aoste n'ont

absolument pas répondu au questionnaire, n'est-ce pas un signe suffisant pour constater leur éloignement identitaire vis-à-vis de la frontière ? La Haute-Savoie dans son ensemble ne fait pas partie de la "frontier" mais les communes limitrophes de la ligne frontière en font partie, y compris celles bordant le lac Léman. Certaines villes comme Martigny et Annecy peuvent-elles être intégrées à la zone "frontier" ? La réponse est non, même s'il existe des dynamiques liées à la frontière. Les échanges économiques, institutionnels ou amicaux restent marginaux au sein de la concentration des activités qui caractérisent la ville. Même pour Genève, le canton dans son ensemble fait partie de l'homotone mais la ville-centre qu'est Genève n'intègre que faiblement les échanges transfrontaliers en comparaison de l'activité internationale à longue distance.

Il y a bien une épaisseur spatiale originale liée à la frontière ligne mais les caractéristiques sont fluctuantes dans le temps et l'espace.

2. LES FRONTIÈRES DANS LE JEU DES IDENTITÉS TERRITORIALES

La reconnaissance des liens transfrontaliers est un jeu complexe

Toute notre deuxième partie est centrée sur les différents acteurs / médiateurs qui animent les relations transfrontalières. Le risque est d'imaginer que les flux transfrontaliers sont la conséquence des médiations transfrontalières. Il faut nuancer et complexifier l'approche. Certains médiateurs comme Léman Action Economique permettent la mise en place de nouveaux flux. Le médiateur est en situation de cause.

Néanmoins, au regard de quelques chiffres clés, nos propos s'inversent. Par exemple, la Haute-Savoie en 1993 dégageait avec la Suisse un excédent commercial de 630 millions de francs français :

- . ensemble des exportations : 1.548 MFF (deuxième pays client)
- . ensemble des importations : 918 MFF (troisième pays fournisseur)

Ce ne sont pas les initiatives en matière de coopérations transfrontalières,

notamment publiques, qui sont à l'origine de résultats si importants. C'est la réalité des échanges économiques des sociétés modernes où *les frontières ne jouent plus le rôle de filtre économique* (sauf pour les flux illégaux, en théorie !) mais au contraire *une ligne différentielle nécessaire à franchir pour participer à la transnationalisation de l'économie mondiale*. Les médiateurs, majoritairement publics, ont tous fait le constat de cette réalité. Les initiatives entérinent, ou sont les conséquences, de la réalité économique. Les médiations peuvent accompagner, voire susciter, des flux en améliorant les conditions des infrastructures. La création de richesses nouvelles, le maintien des emplois et surtout la création de nouveaux emplois hautement qualifiés sont majoritairement des initiatives privées. La création de parcs d'affaires comme à Archamps ou Ferney-Voltaire, la réalisation de l'autoroute de contournement de Genève ou encore les rencontres culturelles sont des éléments importants pour favoriser et fluidifier les flux. La médiation est un travail sur le moyen et le long terme qui révèle trois éléments :

- . la prise de conscience de flux qui nécessite un accompagnement en terme d'infrastructures (aéroports, réseaux, techniques, ...) et de cultures transfrontalières (connaissances mutuelles, éducation, ...),
- . une *acceptation politique*, volontaire ou forcée, *d'intégrer la spécificité de l'homotone* dans une politique plus globale. Ce qui veut dire accepter des investissements notamment publics favorisant les contribuables d'un côté de la frontière et des frontaliers étrangers de l'autre,
- . un engagement dans des relations nécessairement concensuelles de type *micro-diplomatique* sans que les acteurs de part et d'autre des frontières (notamment français et valdotains) aient les savoir-faire techniques spécifiques.

Bien souvent, *les médiateurs* (surtout institutionnels comme le CRFG, le Conseil du Léman, ...) *pensent la coopération avec des techniques de développement local* traditionnel. C'est sans doute une des clés d'explications de l'enlisement de nombreux projets.

D'une certaine manière l'Union européenne a pris conscience de cette réalité à la

fois d'ordre technique et diplomatique. Le fait d'avoir engagé une politique favorisant les projets et les réalisations transfrontalières¹⁵ avec les programmes Interreg constitue un témoin de crise. Si les savoir-faire existaient, les collectivités territoriales n'auraient pas eu besoin d'une aide. Ce qui ne veut pas dire que cette aide est appropriée aux besoins suscités par l'activité des médiateurs transfrontaliers. Nous avons fait le constat qu'une partie des fonds Interreg finance des réalisations ayant un lien parfois faible avec une véritable politique transfrontalière. Véritable saupoudrage de moyens financiers, Interreg n'en est pas moins une politique innovante. Jamais dans l'histoire, une politique n'a eu pour objectif de limiter les effets différentiels des frontières nationales.

L'identité régionale à la recherche d'un sens

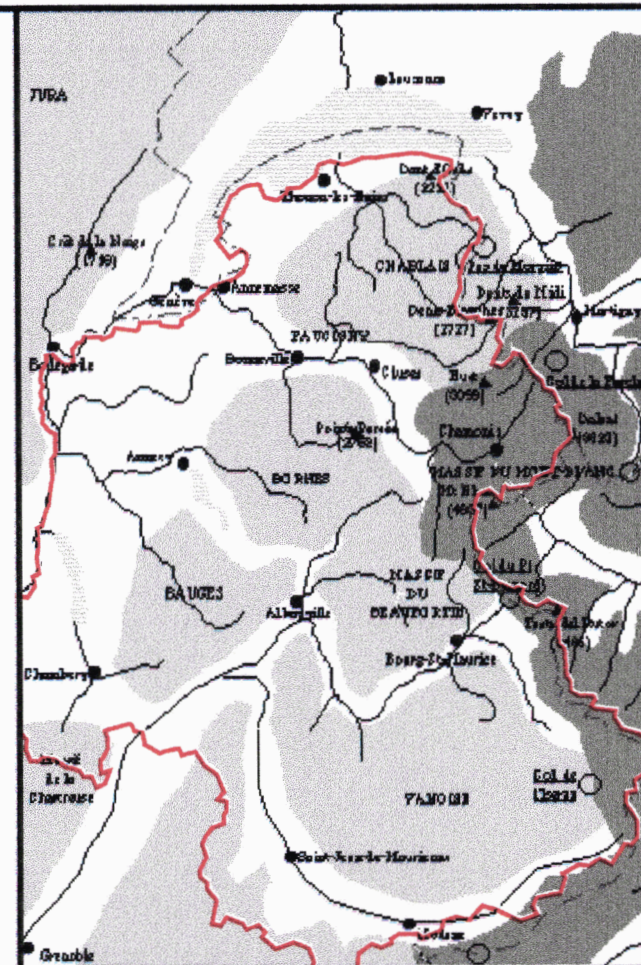
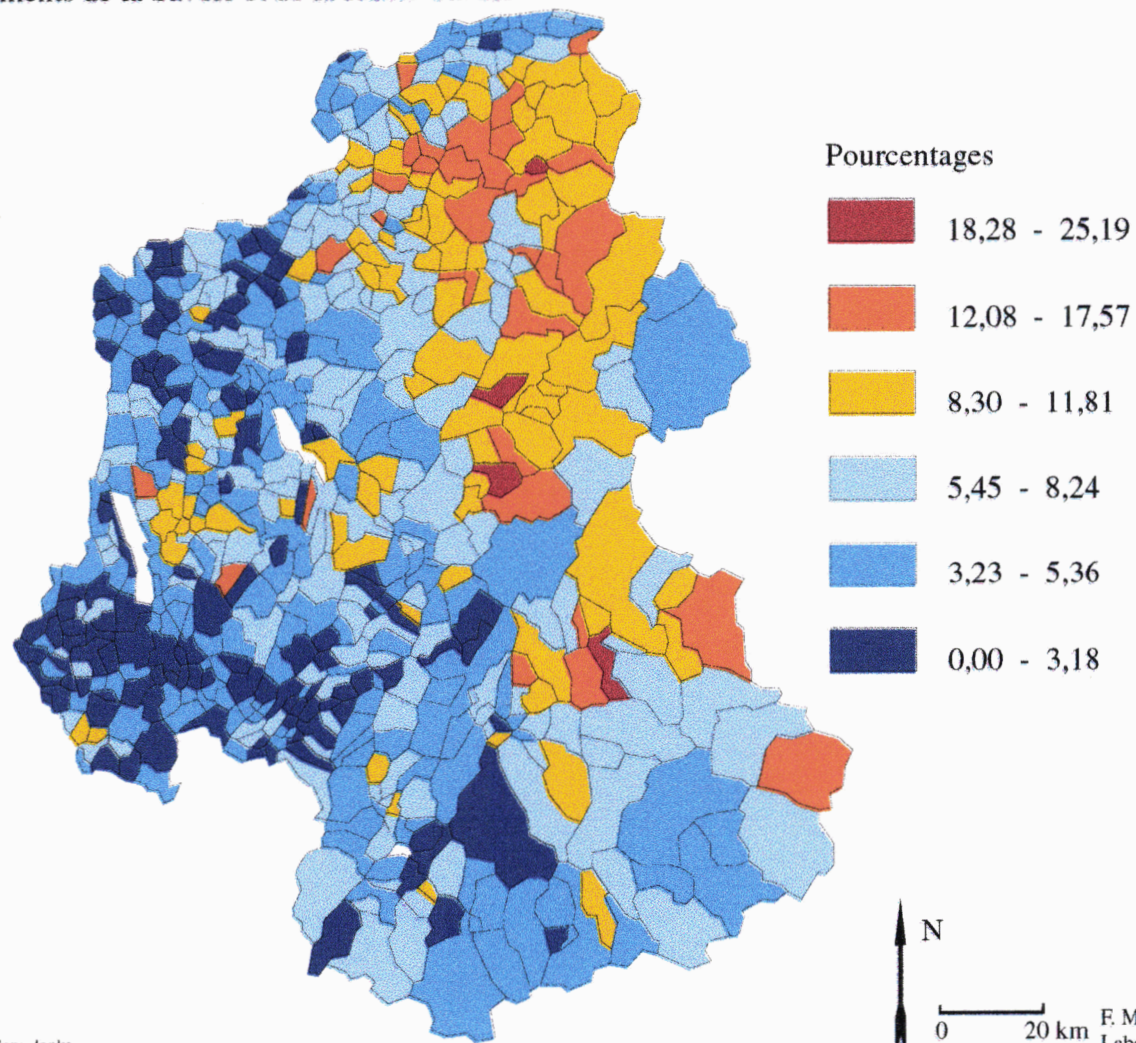
Les cantons suisses ont traditionnellement une forte autonomie vis-à-vis du pouvoir fédéral qui dépend lui-même des cantons. Le Val d'Aoste a acquis une autonomie relative à la sortie de la seconde guerre mondiale. Enfin, les collectivités locales françaises ont de nouvelles prérogatives depuis la loi de décentralisation. Il y a une sorte de convergence pour permettre aux représentants politiques locaux et régionaux de pouvoir imprimer des choix partant de la base et non-plus (pour la France et l'Italie) du haut de la hiérarchie nationale. Ces marges de liberté, ancienne ou nouvellement acquise, permettent aux cadres politiques d'envisager de nouveaux rapports avec les pouvoirs centraux.

L'exemple des résultats des élections régionales du 15 mars 1998 sont particulièrement intéressants pour les deux départements savoyards. La Ligue savoyarde a présenté des candidats aux élections régionales sous le nom de "Renaissance savoisienne". Elle a ainsi remporté 6,05 % des voix en Haute-Savoie permettant à ce mouvement de décrocher un siège au Conseil régional, ce qui est une première, tandis qu'en Savoie les 4,42 % de votants n'ont pas permis de décrocher un second siège.

¹⁵ Voir Partie II, chapitre 1, p. 143

Figure 90 : La ligue savoissienne, une identité de montagnard

Résultats des élections régionales du 15 mars 1998 : liste "Renaissance savoissienne"
Départements de la Savoie et de la Haute-Savoie



Source : extrait de la figure 1 (Introduction)



0 20 km

F. Moullé - avril 1999
Laboratoire "Mobilités - Réseaux - Territoires - Environnements" Cergy-Pontoise

La carte 90 (p. 348) représentant les résultats, commune par commune, pour les départements de la Savoie et de la Haute-Savoie, fait ressortir deux phénomènes. Le discours sur l'identité savoyarde, en référence à une histoire plus ou moins revisitée, interpelle prioritairement les petites communes d'altitude. Les populations concernées sont peu nombreuses, par rapport aux espaces urbanisés, et semblent s'estimer marginalisées dans les préoccupations du Conseil régional de Rhône-Alpes. Une identité montagnarde semble se dégager à travers ce vote même s'il faut nuancer l'importance car l'ensemble des résultats reste minoritaire par rapport aux autres listes, sauf exception.

Le deuxième phénomène est le vote "savoyard" dans la vallée de l'Arve. Cet axe industriel est composé majoritairement de petites et moyennes entreprises, dynamiques dans le domaine du décolletage.

Une identité spécifique ressort de l'ensemble des voix aux élections régionales. Ainsi, sur le canton de Cluses, le Front National rivalise directement avec la liste RPR-UDF (respectivement 26,74 % et 27,86 %). La liste "Renaissance savoisienne" a des résultats toujours supérieurs à sa moyenne départementale. La majorité des votes est donc avant tout contestataire, l'argument dominant étant toujours celui de la fiscalité. La production locale de richesses est perçue comme spoliée par des impôts bénéficiant à l'ensemble de la France. Dans ce contexte, la revendication identitaire est aussi un moyen de rejeter le jeu des partis nationaux.

Cette recherche de nouvelles identités doit être analysée dans le cadre des nations européennes. Les revendications identitaires, pour la Savoie et le Val d'Aoste, sont d'ordre culturel avec des sentiments plus ou moins fondés sur une unité sociale. Nous sommes face à une forme d'ethnisation d'une culture nationale. Concrètement, la nation est un contrat entre l'individu et un pouvoir qui est l'émanation de l'ensemble des citoyens. Nous sommes face à une volonté de créer des unités "ethniques"¹⁶ pour imaginer des formes nouvelles nationales dont la dynamique est l'autonomie face aux "étrangers". Les revendications font toujours appel à un passé mythifié ; mais, nous l'avons précisé, l'ancien duché de Savoie

¹⁶ D. Schnapper, 1994, p. 29

n'était pas un Etat-nation. Il n'y a donc pas de réelles références passées pour construire de nouvelles nations alpines. Le modèle politique, invoqué par la Ligue savoisienne, est celui de la Suisse. De plus, il n'existe pas de mouvement "national" transfrontalier, même s'il existe bien un "gouvernement provisoire de la Savoie"¹⁷ en "exil" à Genève et des relations entre la Ligue du Nord italienne et la Ligue savoisienne. Tout ceci à d'abord un caractère folklorique. Par contre, il ne semble pas qu'il y ait de liens avec les autonomistes les plus radicaux du Val d'Aoste. Pour le moment l'ethnisation se fait contre l'idée de nation avec un patriotisme culturel ne correspondant pas à la réalité politique. Le nationalisme est un lien exacerbé entre l'individu et la nation. Le risque majeur est une forme de *balkanisation* des Alpes occidentales avec d'éventuelles dérives. La *fonction de filtre des frontières* serait nécessairement *renforcée* le temps de créer des unités nationales nouvelles.

Ce schéma alarmiste doit être largement nuancé car il est très peu probable. Premièrement, les populations ont été largement mélangées. De nombreux "savoyards" n'ont aucune racine familiale locale au-delà d'une à deux générations. Le Val d'Aoste a accueilli, pour l'industrie passée, des populations de l'Italie du Sud. Enfin, de nombreuses communes genevoises ont plus de 30 % de la population étrangère créant nécessairement des syncrétismes culturels. Dans un monde d'hypermobilité, l'ethnisation n'a pas réellement de sens. Au contraire, des lieux modernes de rencontre comme le multiplex d'Archamps favorisent les populations haut-savoiarde et genevoise à se connaître. La diversité de la composition des populations est un frein naturel à de nombreux excès. Le fonctionnement démocratique permet de réaliser "l'inclusion de désaccords moraux respectables"¹⁸, concrètement l'élection d'un conseiller régional militant pour une vision ethnique de la nation, dans la région Rhône-Alpes, ne présente pas de danger. Au contraire, le principe démocratique permet aux extrêmes de s'exprimer, donc d'éviter une marginalisation pouvant dériver vers un nationalisme exacerbé avec des mouvements intolérants et violents.

¹⁷ Le Monde, mardi 31 mars 1998

¹⁸ C. Taylor, 1994, p. 37

Deuxièmement, Charles Taylor nous donne un argument complémentaire à la fois frein à toute balkanisation et remise en cause de la nation à long terme. Les populations des pays démocratiques et riches ont une forte tendance à intégrer, parfois de manière exclusive, la logique "productiviste-hédoniste". Les individus privilégient le travail et le plaisir au détriment du projet politique de l'idée de nation. Les différents mouvements "régionalistes" ont du mal à créer une dynamique forte en leur faveur. Parallèlement, pour les Etats-nations en place, une interrogation peut se profiler sur le long terme. Leurs projets nationaux correspondent-ils aujourd'hui à une réelle volonté d'une majorité des individus qui ont bien du mal à cerner leur statut de citoyen ? La citoyenneté est-elle compatible avec le principe hédonistique¹⁹ dominant ? Le rôle de l'éducation est ici central.

Troisièmement, les nouvelles perspectives européennes correspondent à deux tendances. D'une part, l'Europe a stabilisé sur un demi-siècle des Etats-nations, évitant ainsi des conflits inutiles. L'Europe est une unité de la paix favorable en soi aux échanges, transfrontaliers en particulier, puisque la frontière filtre n'a plus sa dimension militarisée et sécuritaire. D'autre part, l'Europe a incité, sur le modèle allemand, et accompagné les Etats-nations à donner plus d'autonomie, pour les affaires régionales, aux collectivités décentralisées.

Les députés²⁰ savoysards²¹ de l'Assemblée Nationale ont déposé une proposition de loi le 24 juin 1998 particulièrement frappante. Le texte²² propose de créer une région Savoie, sur le même statut (article 2) que les autres régions françaises, et comprenant les départements de la Savoie et de la Haute-Savoie. L'idée n'est pas nouvelle puisqu'elle avait déjà été envisagée en 1972 mais la proposition est aujourd'hui originale dans le contexte politique actuel. La réussite relative de la liste "Renaissance savoisienne" a constitué un séisme politique. Dorénavant, le mouvement de la ligue savoisienne devient un concurrent politique qui attire un électorat convaincu que la tutelle nationale apporte plus de contraintes (notamment

¹⁹ Principe posé par les économistes libéraux, et selon lequel l'homme cherche ordinairement à acquérir le maximum de jouissance au prix du minimum d'effort.

²⁰ MM Michel Bouvard, Bernard Bosson, Claude Birraux et Jean-Marc Chavanne

²¹ des départements de la Savoie et de la Haute-Savoie

²² Voir annexe n° 10

fiscales !) que d'avantages. Nous sommes loin des idéaux de l'Etat-nation, construction citoyenne où l'individu est reconnu comme acteur sans connaître son origine sociale ni géographique. La proposition du 24 juin 1998, au lendemain des élections régionales, correspond à une volonté politique de prouver à l'électorat que les élus à une instance nationale ont les mêmes soucis qu'eux. Les deux départements savoyards sont objectivement des pôles secondaires vis-à-vis du reste de Rhône-Alpes. En proposant de créer une nouvelle région, cela permet à la fois de dénoncer la marginalisation au sein de la région actuelle et de traduire les aspirations des néo-électeurs de la liste indépendantiste.

Nous pouvons souligner la divergence entre les deux démarches observées. D'un côté la ligue savoisienne propose à long terme une perspective d'indépendance, ou au moins d'autonomie. L'Etat-nation français est mis en cause car considéré comme une tutelle contrariant l'épanouissement des savoyards ! De l'autre, les quatre députés, qui ont déposé la proposition de loi, cherchent à trouver un équilibre dans le découpage des régions françaises. Cela ne remet absolument pas en cause l'attachement à la nation, mais dénonce un découpage régional qui n'aurait pas pris en compte la spécificité du monde savoyard. L'exposé des motifs souligne les deux caractéristiques originales de la Savoie : "une région de montagne et frontalière"²³. La deuxième caractéristique est particulièrement intéressante vis-à-vis de notre sujet. La multiplicité des liens transfrontaliers est considérée comme une construction originale et savoyarde, le rôle de la métropole lyonnaise dans cette dynamique est secondaire. Il est vrai que Lyon regarde Turin et pas vraiment les collectivités territoriales étrangères proches de la frontière.

La prise de conscience des élus de la nécessité de valoriser la "région" correspond donc à la fois à une réaction face aux tendances extrêmes et à un outil pour renforcer leur pouvoir. Actuellement, le Conseil régional propose actuellement 28 sièges pour les deux départements savoyards sur 157. Dans le cadre d'un Conseil régional nouveau, le jeu des forces serait évidemment bouleversé.

En cette fin de siècle, cette volonté culturelle de se démarquer n'est pas propre à la

²³ Voir annexe n° 10

Savoie. Dans le cadre d'une autonomie confirmée, le Val d'Aoste continue à promouvoir son identité sans pour autant remettre en cause son attachement à la République italienne.

L'ouverture dans le Val d'Aoste en 1996 d'une "bibliothèque régionale"²⁴ de 7.000 m² dans le cadre d'un centre culturel correspond elle aussi au renforcement de l'originalité francophone. Cette originalité, comme le précise Robert Louvin²⁵, est un outil pour insérer la région dans la francophonie. Cette accentuation de l'originalité linguistique est un élément d'intégration supplémentaire à l'Europe en liant les régions entre elles. Dans la même logique, quelques dizaines d'étudiants valdôtains intègrent chaque année l'Université de Savoie. Les liens tissés forgent la connaissance et la reconnaissance mutuelles. La culture francophone valdotaine n'est pas utilisée contre Rome mais en direction de l'Europe.

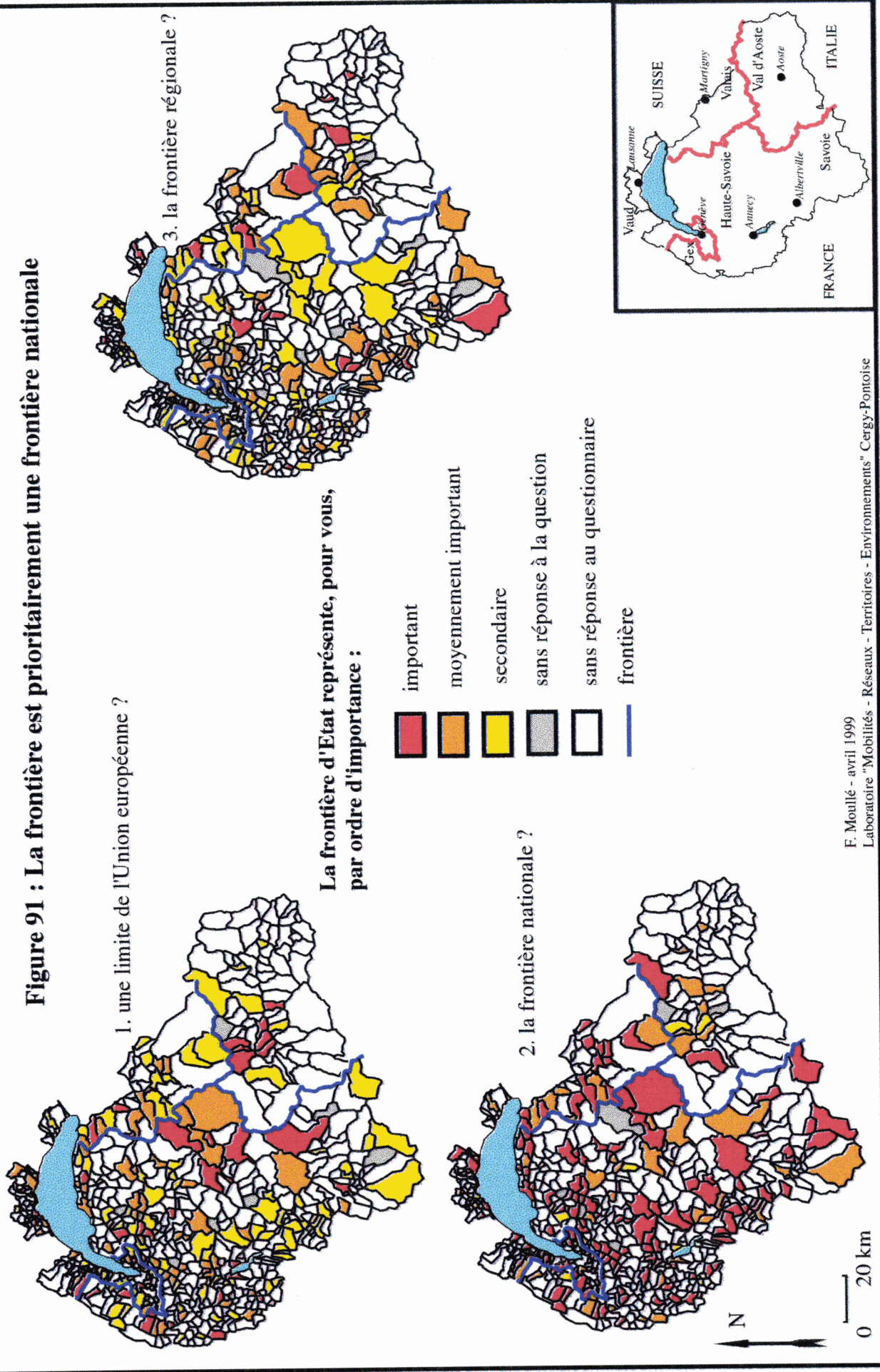
Les entités "régionales" ont toujours existé avec des cultures propres mêlées aux cultures générales, en l'occurrence nationales. Chaque région d'une unité politique nationale va mettre en valeur sa spécificité culturelle. La tendance à l'ethnicisation est largement bridée par le comportement productiviste-hédoniste. Par contre, la promotion de liens transfrontaliers par les responsables politiques s'intègre dans une stratégie plus large du maintien, voire du développement d'une certaine indépendance vis-à-vis des pouvoirs centraux des Etats-nations.

La carte (figure 91, p. 354) confirme cette tendance en dépit de la diversification des liens transfrontaliers. La frontière d'Etat est très majoritairement ressentie comme une frontière nationale et non pas, surtout pour l'Italie et la France, une limite de région dans l'Union européenne. Les revendications à tendance régionaliste se réalisent bien au sein d'enveloppes nationales qui ne sont pas fondamentalement mises en cause. En-dehors de petits groupes qui envisageraient l'autonomie du Val d'Aoste d'un côté et celle de la Savoie de l'autre, la majorité des actions est en faveur d'une plus grande liberté "régionale" au sein des nations contemporaines. La région est utilisée comme argument

²⁴ Le Monde diplomatique, décembre 1996

²⁵ assesseur à l'éducation en 1996 dans le gouvernement (junte) de la Région Autonome du Val d'Aoste

Figure 91 : La frontière est prioritairement une frontière nationale



F. Moullé - avril 1999
Laboratoire "Mobilités - Réseaux - Territoires - Environnements" Cergy-Pontoise

politique non pas dans le sens d'une entité territoriale nouvelle mais dans celui d'unité culturelle originale.

Entre l'unité culturelle et l'indépendance nationale, il y a une limite essentielle qui est celle de la région. Elle est un élément constitutif d'une unité nationale stable dans le temps. La carte confirme la stabilité dans le temps qui a permis à la majorité des acteurs d'intégrer la fonction nationale de la frontière. Parallèlement, le débat savoyard sur la remise en cause de la division régionale actuelle souligne l'importance des repères culturels originaux pour permettre aux populations de s'identifier sur un territoire dans un monde de mouvements.

3. ENTRE UNE IDENTITÉ COMMUNE FLOUE ET LA PATRIMONIALISATION DES FRONTIÈRES

Il est nécessaire de commencer par la présentation des grands principes méthodologiques de l'approche des identités territoriales. Jusqu'à maintenant, en analyse statistique, nous avons comparé les réponses par commune (les individus statistiques) avec une variable (ou caractère) correspondant à une des questions de l'enquête. Les résultats nous permettaient de faire ressortir différents groupes d'individus en fonction d'une variable.

Ci-dessous, nous utiliserons toujours les 233 individus, c'est à dire les formulaires renvoyés par les élus. Néanmoins, nous allons choisir, non pas une variable, mais plusieurs variables dans une analyse multivariée²⁶ des données. En déterminant plusieurs questions clés du questionnaire en fonction de thème déterminé, l'outil informatique nous permet de former des groupes d'individus (application : Spad). Ces groupes constituent alors des typologies qui ne résument pas les points de vue des élus mais qui mettent en valeur des "phénomènes latents"²⁷.

²⁶ Groupe Chadule, 1987, p. 123

²⁷ Groupe Chadule, 1987, p. 126

Des perceptions des frontières qui révèlent l'influence des médiateurs

L'ensemble des réponses des élus ne sont que rarement du domaine cognitif brut dans le sens où le niveau de connaissances des dynamiques frontalières et transfrontalières est difficile à percevoir. Les réponses sont toujours le résultat d'une perception des phénomènes, l'information connue est déformée par la nécessaire abstraction du répondant ; ainsi, quand un élu affirme que sa commune appartient à une communauté européenne. Le concept de communauté et la dimension culturelle et spatiale "européenne" correspondent bien à des abstractions mentales.

Deux typologies ont été mises en place avec des thèmes complémentaires.

La première typologie²⁸ souhaite déterminer les perceptions existantes de l'objet frontière. Les variables sont des éléments qui caractérisent la frontière. Les réponses traduisent à la fois la ligne barrière, les fonctions de filtres, mais aussi le rôle de couture possible entre des espaces.

L'analyse multivariée permet de déterminer 5 classes ou groupes de commune :

- Le premier groupe (en rouge), le plus nombreux avec près de 50 % de l'effectif, se caractérise d'abord par le fait qu'une frontière est d'abord une frontière nationale. Il y a donc, indirectement, voire inconsciemment, un respect de la notion traditionnelle d'Etat-nation. La frontière n'est pas nécessairement perçue comme un moyen de continuité culturelle, néanmoins, les différentiels économiques sont reconnus comme moteur des dynamiques transfrontalières. La répartition se caractérise par une nette domination des communes françaises y compris celles constituant le bassin franco-genevois. Néanmoins, les communes françaises et montagnardes proches d'une frontière (Est des départements savoyards), ne font pas partie de ce groupe.
- Le deuxième groupe se caractérise (en jaune) par le sentiment que les liens transfrontaliers se renforcent, d'autant que la frontière d'Etat n'est perçue qu'à 35,8 % comme une frontière nationale. Ce sont les échanges amicaux et associatifs qui sont le moteur des relations transfrontalières, bien plus que les

²⁸ Voir annexe n° 9, pour le détail des variables et des éléments de réponses par classe

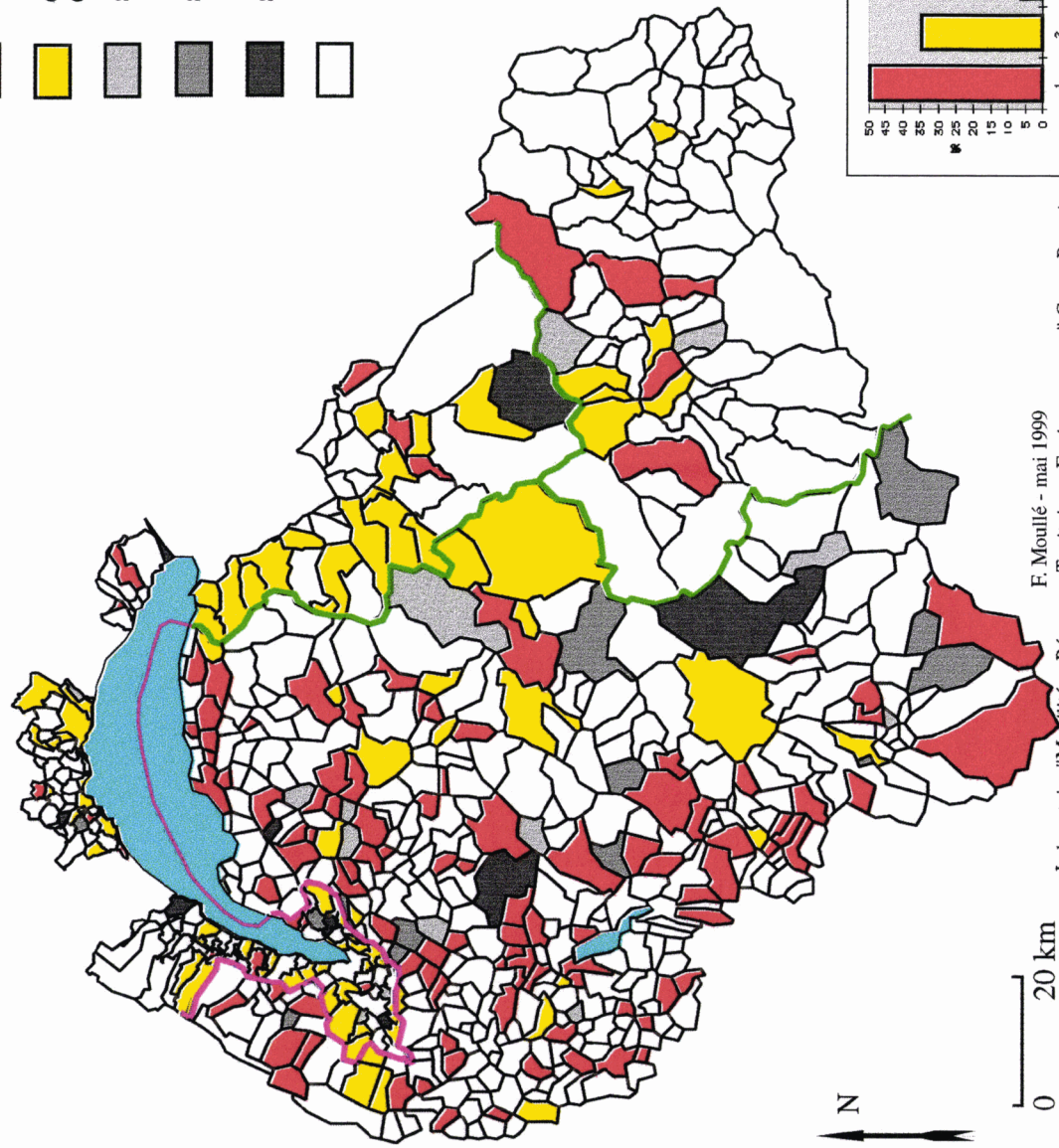
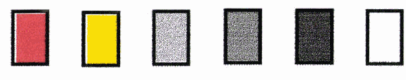
Figure 92 : Des perceptions contradictoires des frontières

Des perceptions :

- plutôt nationale et mercantiliste de la frontière
- dynamiques, sociales, sans illusion sur les perspectives économiques
- sans positionnement sur le rôle politique de la frontière
- sans positionnement sur les relations transfrontalières
- sans positionnement sur les enjeux de la frontière
- Sans réponse au questionnaire

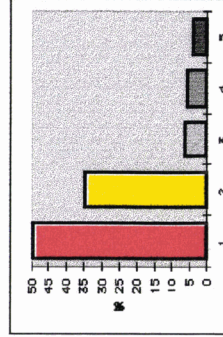
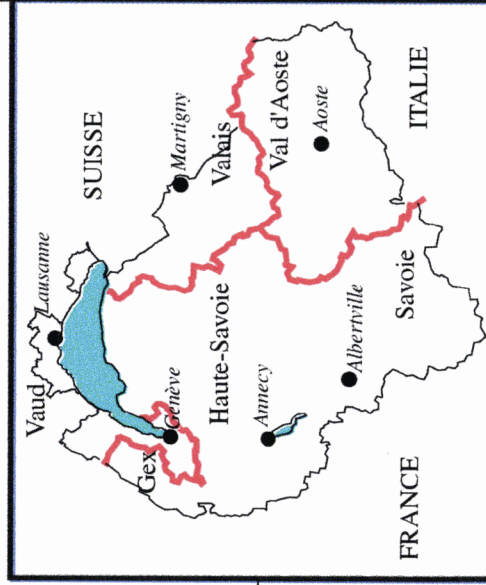
Frontière où l'homotone est plutôt équilibré

Frontière où l'homotone est plutôt déséquilibré



0 20 km

F. Moullé - mai 1999
Laboratoire "Mobilités - Réseaux - Territoires - Environnements" Cergy-Pontoise



différentiels économiques. La répartition se caractérise par une double tendance. Nous assistons à une concentration dans le canton genevois et à un axe longitudinal à cheval sur les frontières alpines.

Les trois derniers groupes sont à la fois marginaux et dispersés.

La carte fait ressortir deux types d'*homotones* :

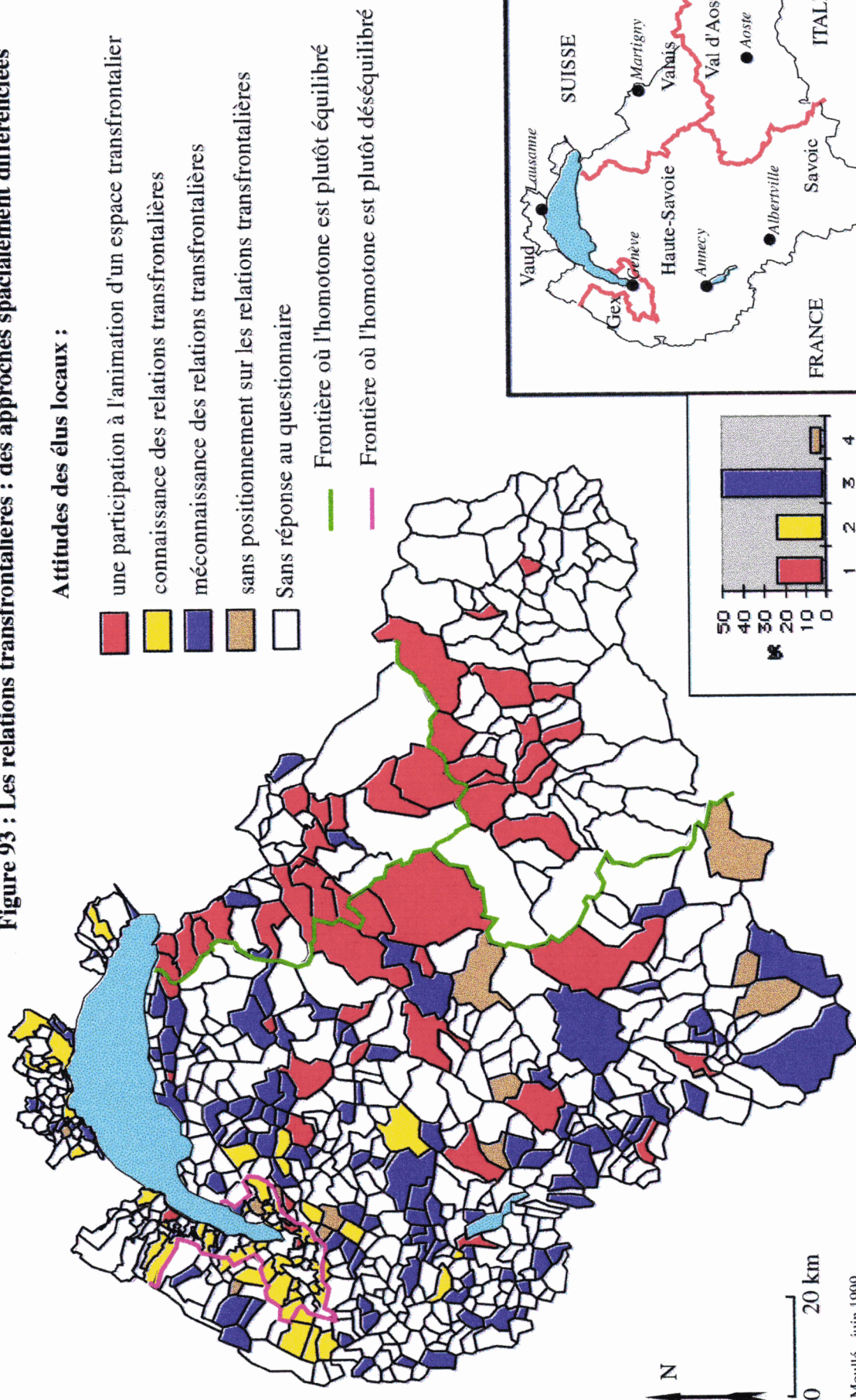
- Le premier est celui du bassin lémanique avec un *fort déséquilibre* entre des communes appartenant à des groupes différents.
- Le second, la zone alpine, fait ressortir une tendance à une *relative homogénéité* de l'homotone avec des perceptions plutôt semblables.

Pour affiner les tendances observées, il est nécessaire de constituer une seconde typologie²⁹ avec des variables actives portant sur l'implication des élus et des communes dans les dynamiques transfrontalières. L'analyse a permis de faire émerger quatre groupes distincts :

- Les deux premiers groupes, totalisant un peu moins de la moitié des communes, se caractérisent par une bonne connaissance des organismes transfrontaliers et des échanges qui existent entre les institutions de part et d'autre des frontières et entre les populations. Le premier groupe participe directement à ces dynamiques tandis que le second regroupe des élus qui se contentent généralement d'être spectateurs de la vie transfrontalière. Leur répartition confirme les deux homotones territoriaux mais avec des nuances. L'homotone lémanique est déséquilibré mais il correspond à des continuités spatiales qui existent depuis plusieurs décennies, notamment des continuités économiques. Ce qui explique la non-implication de nombreux élus politiques. L'homotone alpin est plus équilibré avec des élus de part et d'autre des frontières qui se sentent concernés par les dynamiques transfrontalières. Cette dynamique permet de forger des perceptions communes fortes de l'espace transfrontalier.
- Le troisième groupe ne connaît pas les dynamiques et se répartit surtout dans le canton de Vaud et en France. Notons que les communes chablaisiennes, donc

²⁹Voir annexe n° 9, pour le détail des variables et des éléments de réponses par classe

Figure 93 : Les relations transfrontalières : des approches spatialement différenciées



F. Moullé - juin 1999
 Laboratoire "Mobilités - Réseaux - Territoires - Environnements" Cergy-Pontoise

riveraines du lac Léman, sont majoritairement dans ce groupe, comme si les élus ne cherchaient pas à comprendre et à accompagner les dynamiques économiques. N'oublions pas que les flux de frontaliers concernent aussi ce secteur !

- Le quatrième groupe se caractérise uniquement par des absences de réponses aux questions, ce qui ne veut pas dire que les élus ignorent les dynamiques transfrontalières.

Pour comprendre les différenciations spatiales, il faut croiser les résultats des analyses des données multivariées présentées et les diversités des approches des médiateurs³⁰ de la frontière.

Le bassin lémanique est majoritairement animé par deux types de médiateurs. Soit nous avons des médiateurs privés, très actifs, souvent orientés sur l'économie profitant ainsi des différentiels, soit les médiateurs sont publics, conséquences des initiatives politiques des élus cantonaux, départementaux, régionaux voire nationaux. L' élu local qui se contente de son mandat municipal n'est pas réellement impliqué dans une des médiations transfrontalières.

Par contre, le Haut-Chablais, le massif du Mont-Blanc et l'axe des Alpes valaisanes sont d'abord animés par des élus locaux. Ils sont impliqués dans des médiations variées mais partant le plus souvent de la base. Nous trouvons ainsi le triangle de l'amitié, l'association des Portes du Soleil, le Conseil du Valais et de la Vallée du Saint-Bernard et bien sûr l'Espace Mont-Blanc. Bien que les flux des travailleurs frontaliers soient extrêmement modestes dans cette zone où les communications terrestres en hiver restent aléatoires en fonction de la météo, les relations culturelles sont importantes. Echanges et rencontres sportives, salons et foires constituent la structure d'un espace transfrontalier alpin.

Cette différenciation majeure du rôle des élus locaux dans les médiations est essentielle pour comprendre l'opposition qui existe, non pas entre les communes éloignées et celles proches de la frontière, mais entre l'homotone ambigu du bassin lémanique et celui relativement homogène de l'espace montagnard.

³⁰ Voir l'ensemble de la partie 2

Des identités territoriales très proches des divisions politico-administratives

Avant de chercher à définir des identités territoriales caractéristiques, partons de la comparaison de deux cartes présentées auparavant, séparément. D'un côté, les réponses à la question : "la frontière d'Etat représente-t-elle, pour vous, la frontière nationale ? ". De l'autre, les réponses à la question : "les Alpes occidentales représentent-elles, pour vous, votre région ? ".

La comparaison des deux cartes est significative. En-dehors du Val d'Aoste, peu de communes reconnaissent les Alpes comme leur région ; ailleurs, les résultats dans ce sens sont très dispersés et correspondent à des sensibilités particulières chez quelques élus locaux. Parallèlement et en cohérence avec l'autre carte, la frontière d'Etat est perçue d'abord comme une frontière nationale. Là aussi, le Val d'Aoste est à contre-courant à tel point que nous pouvons y déceler une identité réellement originale.

Les frontières sont perçues comme des limites nettes entre des Etats. Cela ne veut pas dire que les élus nient la réalité des dynamiques transfrontalières, mais qu'ils reconnaissent que chaque flux, que chaque médiation correspond à un passage d'une enveloppe territoriale à une autre confirmant ainsi l'*idée de flux transfrontaliers et de médiations* entre des ensembles distincts.

La question est donc de savoir si les identités territoriales des élus (comme acteurs territoriaux) sont conditionnées par leur appartenance à des Etats-nations ou bien si la réalité des dynamiques des homotones, véritables continuums territoriaux, influence leurs identités territoriales en faveur d'une approche transfrontalière.

Le terme d'identité recouvre ici tous les éléments culturels qui caractérisent les liens existants entre un groupe humain et son territoire.

Pour répondre à la question, une troisième approche typologique³¹ est nécessaire. Les variables actives utilisées concernent les critères de définition de la "région", concept flou déjà présenté mais qui est généralement considéré comme l'élément

³¹ Voir annexe n° 9, pour le détail des variables et des éléments de réponses par classe

caractérisant le territoire identitaire commun le plus proche de l'individu. Parallèlement, les variables fixes touchant au concept de communauté, en tant que groupe humain, ont été aussi utilisées.

L'analyse des données multivariées donne un résultat spectaculaire et globalement marqué par un conformisme aux divisions politico-administratives. Avant même d'approfondir l'analyse, nous pourrions émettre un doute puisque la variable espace à été prise en compte. Pour nuancer son influence, il nous suffit d'indiquer qu'elle a été systématiquement et volontairement utilisée pour les trois typologies. Or, dans les deux premières, cette variable espace n'a pas contrarié les résultats. C'est bien la combinaison des variables fixes choisies qui donne une représentation spatiale si tranchée.

Six groupes de communes apparaissent. Le groupe cinq a un poids important, il correspond à la majorité des communes hauts-savoyardes et savoyardes. Notons que l'enquête a été systématique sur le département de la Haute-Savoie, ce qui a alourdi le poids de ce groupe ou classe statistique.

La première identité est valdotaine, son originalité vient tout d'abord de l'attachement des élus à la dimension alpine. Les réponses sont toujours en faveur d'une approche globale, à l'échelle des Alpes occidentales, pour définir la région et chercher des solutions aux problèmes d'organisation de l'espace.

Le deuxième groupe est celui des communes genevoises, intégrant quelques exceptions vaudoises. L'identité territoriale est beaucoup plus large que le simple canton, nous pourrions dire que nous avons une identité lémanique avec une culture d'ouverture sur les régions environnantes et le monde en général. Les liens amicaux transfrontaliers semblent être la dynamique de cette identité extraversive.

Le troisième groupe est celui des élus valaisans, véritable identité intermédiaire entre le modèle genevois et le modèle valdotain. Ainsi les valaisans ont une connaissance des organismes comme la COTRAO et l'Espace-Mont-Blanc, ils sont attachés aux liens amicaux qui existent de part et d'autre des crêtes jouant le rôle de frontière, ce qui prouve un degré d'ouverture au monde extérieur. Par contre, les valaisans sont sans illusion sur les possibilités de développement économique

Figure 94 : L'identité nationale est forte chez les élus locaux

La frontière d'Etat représente, pour vous, la frontière nationale ? Les Alpes occidentales représentent-elles, pour vous, votre région ?

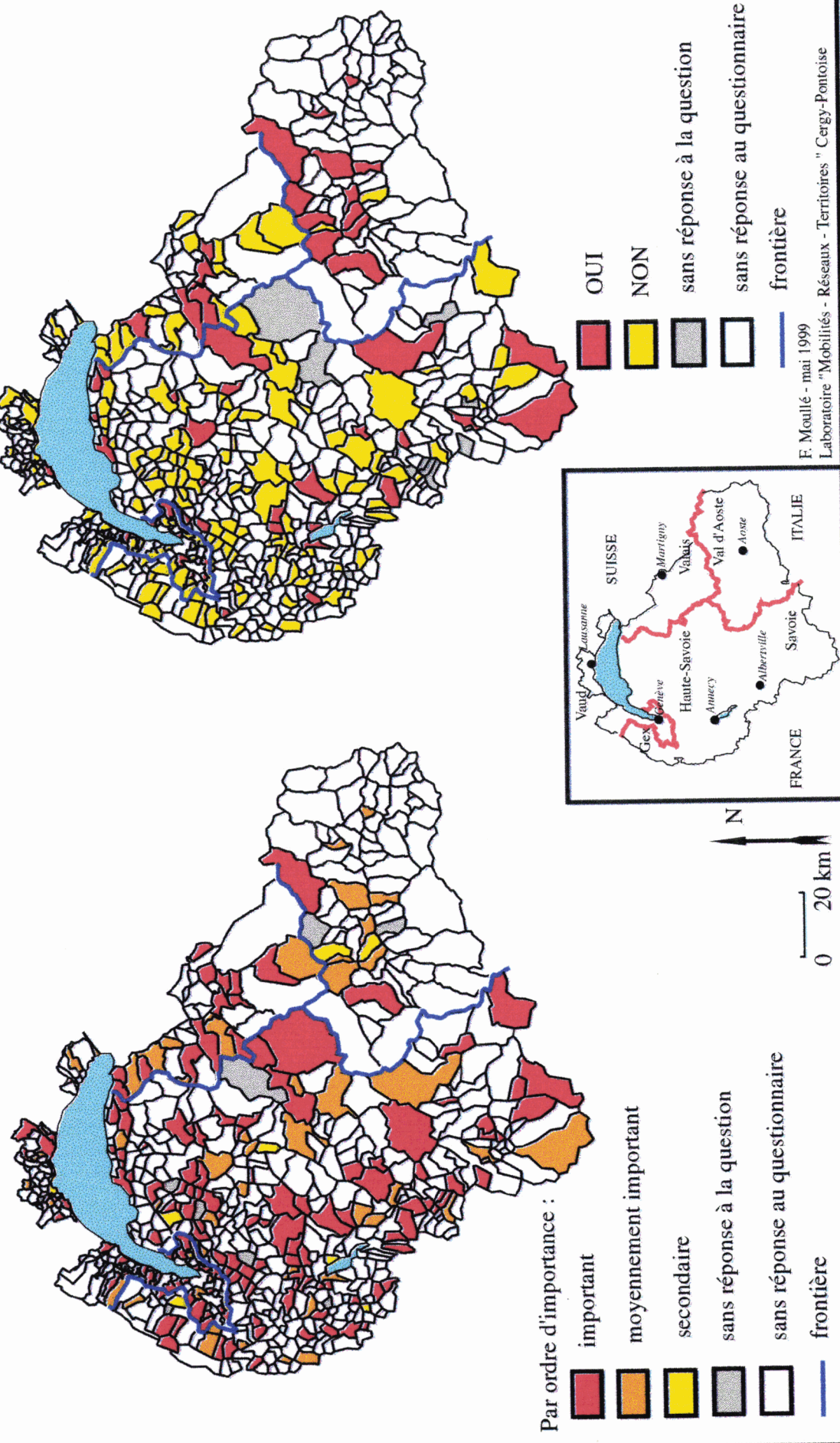
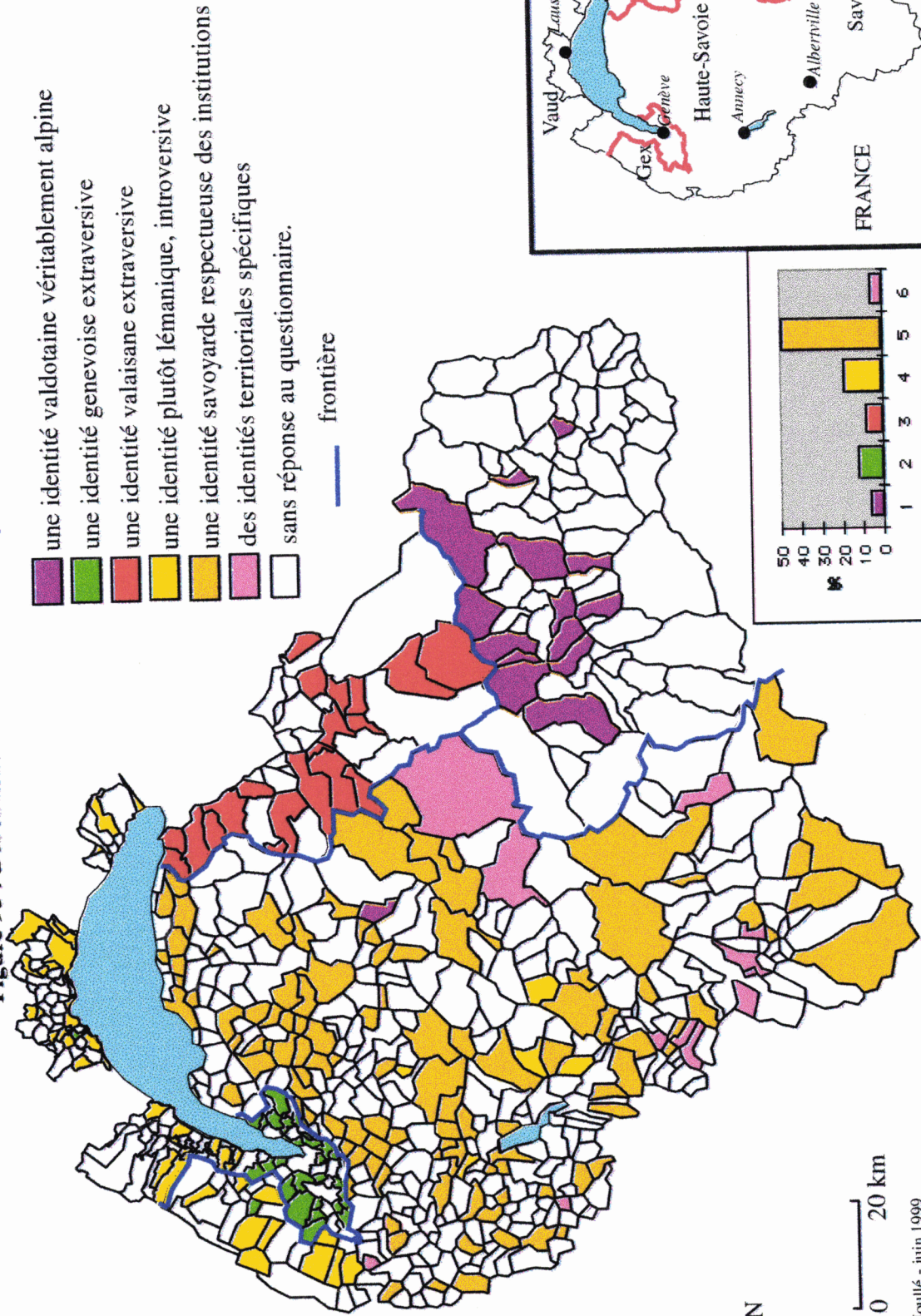


Figure 95 : Des identités territoriales très proches des divisions politico-administratives



grâce aux dynamiques transfrontalières sans pour autant s'opposer, bien au contraire, aux projets de développement transfrontalier. Les Portes du Soleil sont, sans aucun doute, l'illustration de cette démarche ouverte.

Le quatrième groupe est marqué par l'ambiguïté des réponses. D'un côté les caractéristiques identitaires sont fortement partagées (l'espace lémanique en opposition à un autre monde qui serait alpin).

De l'autre, une absence de connaissance et de participation aux échanges transfrontaliers. Pourtant, ces communes sont à la fois présentes dans le canton de Vaud et dans le Pays de Gex (plus quelques communes dispersées dans les départements savoyards).

La cartographie de la typologie permet de mettre (en jaune) en valeur une identité réellement transfrontalière. C'est l'identité revendiquant le moins une approche transfrontalière, qui correspondrait le mieux à un continuum identitaire ! Le point essentiel est le refus commun d'être assimilé à un monde alpin. *L'identité lémanique est forte.*

L'identité territoriale partagée par une grande majorité des savoyards (les deux départements confondus) est contradictoire avec les discours démontrant une spécificité savoyarde. Les frontières sont d'abord perçues comme des outils pour dynamiser l'économie. Par contre l'identité est fondamentalement nationale dans le sens où les élus sont respectueux de la structure pyramidale de l'organisation de l'espace français. La région Rhône-Alpes correspond à une identité territoriale. Par contre, l'idée d'une région transfrontalière alpine n'est absolument pas envisagée. Les élus savoyards ont une identité française, cette identité tourne le dos aux Etats limitrophes, ce qui n'exclut pas des échanges économiques.

Le dernier groupe (en rose sur la carte) est difficile à interpréter. Il correspond à des communes françaises qui n'ont pas répondu à toutes les questions posées. Soit les élus n'ont pas suffisamment pris au sérieux les réponses à apporter, soit les critères choisis ne coïncident pas avec une identité territoriale spécifique. Par exemple, l'identité territoriale de Chamonix est réellement spécifique. Les Chamoniards ont une identité propre, relativement éloignée des préoccupations savoyardes. Le vote

en faveur de la liste "Renaissance savoissienne" du 15 mars 1998 n'a été que de 4 %. Leur culture les rapproche du monde alpin, celui des valdotains et des valaisans.

Deux tendances opposées émergent sur la carte de synthèse (figure 96, p. 367). D'une part des identités conformes aux grands découpages politico-administratifs où l'empreinte, notamment en France, des Etats-nations est déterminante. De l'autre, des dynamiques géographiques originales jouant avec la frontière en fonction du temps et des espaces³². De nombreux mélanges de populations, d'un village à l'autre, d'une vallée à l'autre, ont favorisé les échanges économiques et culturels. La carte souligne néanmoins une contradiction apparente. Le bassin franco-valdo-genevois³³ est un creuset d'ambiguïtés. Les identités territoriales proches de part et d'autre de la frontière entre le Pays de Gex et le canton de Vaud donnent l'impression d'un territoire homogène transfrontalier. Il y a en réalité deux territoires identitaires, séparés par une frontière, malgré des caractéristiques communes. Nous pourrions dire qu'*un espace transfrontalier lémanique se dégage, sans pour autant parler de territoire* car les références aux échanges transfrontaliers ne sont pas significatives.

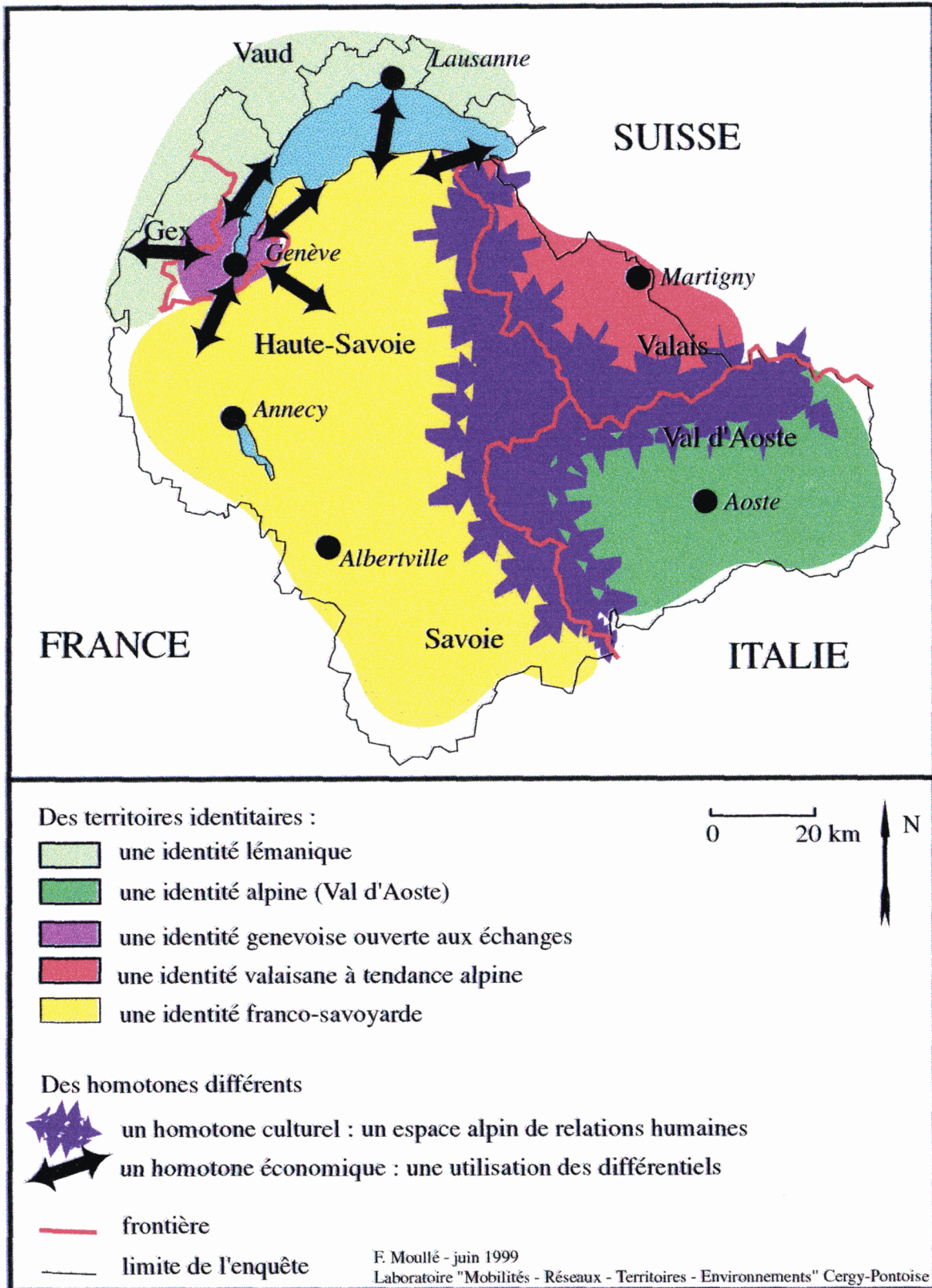
La deuxième ambiguïté relève de la relation entre le canton de Genève et les territoires identitaires étrangers. Les dynamiques économiques et relationnelles sont très fortes. Pourtant, l'homotone est une continuité essentiellement économique qui fonctionne grâce aux différentiels monétaires et de niveaux de vie. L'*espace alpin* est, lui, beaucoup moins marqué par les flux de frontaliers et les échanges économiques de proximité (nous ne parlons pas des grands échanges trans-européens). Les identités territoriales respectent les lignes frontières. Malgré cela, un *homotone formant un continuum identitaire* de part et d'autre des frontières existe. Il se caractérise par des liens culturels forts, syncrétismes et enrichissements mutuels constituant les moteurs de ces homotones.

Les identités territoriales se sont construites sur le long terme, elles sont filles de

³² Dans le sens défini Partie 2, chapitre 2, p. 178

³³ France / canton de Genève / canton de Vaud

Figure 96 : Synthèse des identités territoriales



l'histoire. Les homotones, du fait des contacts entre les territoires, sont en conséquence des constructions longues où les liens tissés entre les mailles, dépassant le treillage général des frontières, constituent des ancrages subtils. En première lecture, l'homotone franco-genevois paraît le plus dynamique car les caractéristiques sont facilement décelables. Néanmoins, l'homotone des montagnes, entre France, Suisse et Italie, révèle l'originalité d'une identité territoriale correspondant à un espace alpin où les solidarités humaines sont plus fortes que les simples dynamiques économiques utilisant des différentiels potentiellement fragiles.

Les médiateurs présentés dans la seconde partie participent à la construction d'homotone homogène où les relations créent progressivement des identités comparables. Un non-dit subsiste néanmoins entre les discours qui présentent tous une construction rapide de continuités spatiales diverses et les homotones qui sont les révélateurs des liens forts, qui subsistent dans le temps. Ne nions pas l'intérêt des médiations, mais leur rôle n'a de sens que si leurs actions s'inscrivent dans la longue durée.

Les frontières : entre filtre et patrimonialisation

Les frontières sont à la fois des éléments de césures identitaires et des coutures dont la diversité des points est à la hauteur de la diversité des relations humaines.

La frontière est traditionnellement un filtre, les acteurs de part et d'autre l'utilisent en fonction des objectifs souhaités. De nos jours, la fonction de filtre est en pleine contradiction. Une majorité de responsables locaux et régionaux soutiennent l'idée qu'il faut favoriser les relations et les réalisations transfrontalières, mais le statut des frontières reste la limite de souveraineté des États. Même à l'intérieur de l'Union européenne, personne ne milite réellement en faveur d'une uniformisation des constitutions nationales permettant de limiter réellement le rôle de filtre.

Ce paradoxe explique sans aucun doute la lourdeur des procédures pour mettre en place un projet. Néanmoins, le frein induit par le filtre-frontière est-il nécessairement plus contraignant que les limites de circonscription, limites de

souverainetés locales, à l'intérieur d'un État ?

La réponse n'est pas d'actualité, notre démarche n'était pas comparative. Une hypothèse semble néanmoins sérieuse : les différentes coopérations locales sont aussi difficiles à mettre en oeuvre que celles transfrontalières, car l'élément déterminant reste la volonté partagée par des responsables politiques convaincus. Condition toujours difficile à trouver !

Au-delà du filtre, fonction somme toute banale, la diversité des homotones interroge sur les enjeux des lignes frontières dans un espace où les approches belliqueuses n'existent pas.

La ligne frontière est devenue objet de politique locale dans le sens où son intégration dans des objectifs d'ouverture vers l'extérieur est progressivement apparue, dans les régions frontalières, comme étant un moyen de participer à la dynamique européenne contemporaine. La multiplication des médiations, spontanées ou incitées, est le principal révélateur. Cette effervescence est née du besoin de coopérer, synonyme de participer au fonctionnement d'un espace politique moderne. *La frontière est un objet de modernité*, ce qui fait apparaître le paradoxe central du débat. D'une part, l'opinion générale estime que les frontières "s'effacent" dans le cadre d'une Europe en voie d'unification. De l'autre, les frontières sont des moyens pour les projets politiques frontaliers d'innover³⁴ en terme de coopération et d'ouverture sur l'extérieur.

Dans cette approche, il n'est absolument pas question pour les responsables territoriaux d'effacer les frontières. Au contraire, *la frontière est utile pour créer une dynamique originale qui se distingue d'autres politiques locales* qui n'auraient pas la chance de se réaliser dans un contexte frontalier. Ces espaces, considérés comme marginaux autrefois, cherchent à valoriser leur position en exploitant la frontière. D'une certaine manière, *la frontière est un patrimoine collectif*. Son héritage, considéré comme un handicap, est progressivement retourné en atout pour le développement local.

La patrimonialisation des frontières est la manifestation politique des homotones,

³⁴ avec le handicap que nous avons déjà souligné : les élus abordent les réalités transfrontalières avec des outils traditionnels et inadaptés de développement local.

Figure 97 : Frontières et continuités

dyade	caractéristiques	activités transfrontalières dominantes	évolution des échanges	principaux médiateurs	identités territoriales	type d'homogénéité
Pays de Gex / Vaud		. relations quotidiennes . logements de vaudois en pays de Gex	croissance notamment avec le casino de Divonne	. population . CRFG . CTJ (?)	très proches lémanique pas transfrontalière	véritable continuum malgré des identités peu extravertives
Genève / Pays de Gex		. relations quotidiennes . frontaliers . internationaux	forte croissance rôle de l'aéroport	. Conseil du Léman . CRFG . nbrx acteurs locaux	réellement différentes	forte discontinuité mais lente recomposition territoriale
Genève / Hls-Savoie		. relations quotidiennes . frontaliers	croissance notamment l'espace de chalandise / culturel	. Conseil du Léman . CRFG . nbrx acteurs locaux	différentes	discontinuité mais en évolution avec lente recomposition territoriale
Lac Léman		. frontaliers . tourisme	pas réellement	. idem . compagnie de navigation	réellement différentes	discontinuité forte, échanges surtout par contournement du lac
Chablais / Valais		. tourisme . activités liées au tourisme . échanges culturels	légère croissance mais les échanges sont une tradition	. populations . EMB/Conseil Léman . associations	différentes avec pourtant une identité montagnarde commune	continuité culturelle marquée
Massif de Mont-Blanc		. flux routiers . tourisme . échanges culturels	. croissance liée au tunnel du MB . échanges traditionnels	. populations . EMB . triangle de l'amitié	relativement proches	continuité culturelle, intérêt politique commun
Savoie / Val d'Aoste		. tourisme . échanges culturels	. légère croissance . les échanges sont saisonniers	. populations . EMB . privés	différentes	continuité culturelle, relative indifférence
Val d'Aoste / Valais		. tourisme . flux routiers . échanges culturels	. échanges traditionnels . croissance liée au tourisme	. populations . CVV du St Bernard . triangle / EMB	différentes	continuité culturelle malgré une forte barrière physique

mais cette approche ne génère pas nécessairement des continuums territoriaux homogènes. La figure 97 (p. 370) permet de comprendre la diversité des homotones. Il ne suffit pas d'avoir des échanges, aussi divers soient-ils. Un homotone fort correspond à des continuités culturelles en relation directe avec les identités territoriales. Ces syncrétismes identitaires peuvent être favorisés par les médiateurs, mais ces derniers ne sont jamais les artisans exclusifs de combinaisons si complexes. Par contre, les médiateurs, en intégrant le patrimoine frontière dans leurs stratégies, peuvent attendre des résultats conformes à leurs souhaits dans le sens où la faisabilité des résultats est la condition nécessaire à la médiation. Les responsables politiques ne prennent donc pas de risques à patrimonialiser la frontière pour servir leurs stratégies. Ils utilisent simplement un terreau déjà fertile. *La médiation n'est possible que si la réalité de l'homotone est suffisamment affirmée.* Dans cette optique, il peut paraître surprenant que bien peu de médiations aboutissent à des réalisations concrètes. La question est de savoir si la frontière comme patrimoine est conçue comme un outil de développement local transfrontalier, ou simplement un outil de développement local pour des territoires en position frontalière ?

L'exemple du rôle du maire de Chamonix dans la mise en place de l'Espace Mont-Blanc est suffisamment significatif pour comprendre que le développement local transfrontalier n'est pas d'actualité. Chamonix a besoin de s'affirmer politiquement pour maintenir un contrôle des espaces montagnards face aux tutelles institutionnelles. La coopération est bien une stratégie où la frontière est le patrimoine mis en valeur pour souligner une spécificité locale. Le message de coopération transfrontalière de l'acteur territorial est peut être interprété comme un "méta-message"³⁵, c'est-à-dire une non-volonté de concrétiser systématiquement les projets et aussi d'affirmer une position à l'intérieur de la maille politique de l'émetteur du message.

Les fonctions de filtres de la frontière n'ont pas disparu, mais la frontière est aussi

³⁵ Y. Barel, 1989, p. 55

un patrimoine commun à valoriser. Les espaces touristiques³⁶ proches des frontières cherchent tous à utiliser ce patrimoine, les réalisations transfrontalières sont ainsi les exemples les plus avancés du passage progressif du filtre au patrimoine. Cette patrimonialisation s'est réalisée parce que l'homotone alpin est le fruit d'échanges anciens, mais cette approche nouvelle des frontières renforce elle-même l'homotone.

La frontière est filtre et patrimoine, à la fois comme objet valorisé et comme moyen de mise en valeur de l'ensemble des homotones.

Conclusion du chapitre 3 : Malgré l'existence d'homotones, les frontières restent des discontinuités territoriales

Les acteurs territoriaux, publics comme privés, participent systématiquement aux médiations transfrontalières avec une double démarche. La coopération transfrontalière et les discours qui la sous-tendent vont de pair avec une approche implicite de compétition. Pascal Buleon parle de coo-pétition³⁷ pour souligner l'importance du phénomène. La frontière en tant que filtre est un moyen d'affirmer une politique de développement local profitant de l'originalité d'un espace transfrontalier tout en soulignant la démarche novatrice pour gagner de l'indépendance vis-à-vis des tutelles institutionnelles. Le méta-message est parfois plus important que le message dans les discours des médiateurs.

Le développement des médiations structure la frontière qui prend ainsi une épaisseur spatiale.

Les conséquences sur les identités territoriales ne sont pas aisées à interpréter.

³⁶ exemples : Portes du Soleil, Tour international des Dents Blanches, liaison Cervinia-Zermatt, liaison Aiguille du Midi - Helbronner

³⁷ colloque "Image de villes-frontières", 7/9 avril 1999, Strasbourg, communication de P. Buleon : *Villes portuaires transfrontalières : un nouveau modèle de villes-frontières ? Cherbourg, ville transmanche*

D'un côté les identités sont conformes aux découpages politico-administratifs : la frontière constitue une discontinuité. De l'autre, les homotones ou continuums spatiaux existent avec des variantes contradictoires. Le bassin franco-genevois a un homotone déséquilibré car un syncrétisme culturel existe, mais l'élément fort reste le différentiel économique de l'espace transfrontalier. Dans l'espace alpin, les dynamiques transfrontalières concrètes sont moins nombreuses et concernent presque exclusivement l'espace touristique. Pourtant, l'homotone est beaucoup plus homogène avec une continuité dans les références identitaires relativement forte pour les communes limitrophes aux lignes frontières.

Les perceptions des frontières changent notamment pour les acteurs territoriaux qui y voient un outil moderne dans un monde où les signes d'ouverture sont considérés comme essentiels. Néanmoins, les frontières sont encore des discontinuités en terme d'identité territoriale sauf pour l'épaisseur spatiale que nous appelons l'homotone.

CONCLUSION DE LA PARTIE 3 :

ENTRE HOMOTONE ET ENJEUX EUROPÉENS, LES NOUVELLES FONCTIONS DES FRONTIÈRES

Les frontières ont été le symbole de la stabilisation des limites de souveraineté. Des marges aux frontières, en passant par les fronts, les pouvoirs se sont structurés et ont matérialisé leurs capacités à maîtriser le sol par la frontière. Les fonctions de filtres ont pu être contrôlées par ouverture ou fermeture relative des postes de douanes. De nos jours, la logique a fondamentalement changé sur notre espace d'étude car la couture l'emporte sur la cesure. Certes, les limites de souveraineté sont toujours là, mais la multiplication des échanges à toutes les échelles a entraîné une remise en cause de l'exercice du contrôle de la frontière. L'idée même d'une monnaie commune (en-dehors de la Suisse) prouve le bouleversement idéologique en cours dans la définition des limites de souveraineté.

Cette période de mutation a été suivie plus localement par une structuration, parfois une institutionnalisation, des dialogues transfrontaliers. La connaissance mutuelle, la reconnaissance, gage de stabilité relationnelle, et la fluidité des réseaux ont permis aux responsables politiques et économiques, et progressivement aux populations, de comprendre partiellement et d'accepter les références identitaires de l'Autre.

Néanmoins, les syncrétismes réellement culturels ont une épaisseur spatiale à relativiser dans le sens où la zone de continuum culturellement homogène, l'homotone équilibré, concerne prioritairement les communes limitrophes à la frontière. Au-delà, les identités territoriales construites à l'intérieur des enveloppes nationales depuis la stabilisation des frontières au XIXe siècle restent prégnantes. De plus, notre espace d'étude présente des déséquilibres profonds. L'homotone alpin est à la fois ancien par les relations culturelles fortes qui existent depuis longtemps et en pleine structuration avec des médiations originales soulignant le

caractère plutôt homogène de continuum. L'espace lémanique est un paradoxe avec de nombreuses dynamiques de continuité mais les références identitaires sont plutôt divergentes. Les intérêts économiques constituent un ciment puissant. Le seul sous-espace lémanique où les références identitaires sont proches est celui couvrant les communes vaudoises et le Pays de Gex, or notre enquête prouve que les responsables locaux se sentent peu concernés par les relations transfrontalières. L'homotone lémanique existe, il est relativement bien structuré par des institutions qui cherchent à le renforcer, mais il reste contradictoire car les intérêts de part et d'autre de la frontière ne sont pas nécessairement les mêmes.

D'une certaine manière, et du fait de la mutation des enjeux des espaces frontaliers dans les Alpes occidentales, nous assistons à une multiplication des liens et des échanges qui soulignent simplement la banalisation des lignes frontières. Ce phénomène n'est ni un effacement de ces lignes, ni un bouleversement des références identitaires mais l'argument pour souligner le nouveau rôle des frontières : souder les espaces nationaux dans le cadre de la construction européenne.

CONCLUSION GÉNÉRALE :

“LE PARADOXE ET LE SYSTEME”¹

Les objectifs contradictoires de la coopération transfrontalière

La deuxième moitié du XXe siècle est marquée par un besoin de communication entre les personnes, entre les groupes sociaux. Cela ne veut pas dire que les liens n'existaient pas auparavant, mais les besoins contemporains se situent au niveau de la formalisation des moyens de communication. La coopération transfrontalière ne déroge pas à cette règle, au contraire, elle confirme cette tendance.

L'histoire nous a montré les mouvements des frontières dans les Alpes occidentales avec une nette stabilisation à partir de 1860, les constructions nationales ont été des éléments déterminants en termes géopolitiques. Les souverainetés encore marquées par des références féodales ne pouvaient trouver leur place dans le nouveau système international. Les Alpes de Savoie ont ainsi été intégrées dans le territoire national français.

Les principes communs actuels de démocratie et de liberté individuelle des trois Constitutions (Italie, Suisse, France) n'éliminent pas les divergences dans les moyens utilisés pour les faire respecter. Du fédéralisme au centralisme en mutation, les acteurs politiques locaux et régionaux n'ont pas les mêmes outils pour communiquer avec leurs homologues par delà les frontières.

La coopération transfrontalière a donc un handicap initial lié à l'hétérogénéité des règles de souveraineté locale. Les élus locaux et régionaux n'ont pas d'outils adaptés pour mettre en place une diplomatie locale, sauf pour les responsables cantonaux dans la confédération helvétique. Il ne suffit pas d'un partenaire pour

¹ reprise du titre d'Yves Barel, 1989

créer une diplomatie, il en faut au moins deux. La coopération transfrontalière utilise donc des outils intermédiaires nécessitant dans certains cas un accord diplomatique international comme couverture (exemple du CRFG) et des outils traditionnels de développement local et théoriquement propres aux projets à l'intérieur d'une enveloppe nationale. Les acteurs privés, économiques et associatifs, ne souffrent pas obligatoirement du même handicap.

La question n'est plus de savoir qui pratique la coopération transfrontalière, notre seconde partie nous a permis de présenter l'extrême diversité des acteurs, mais de savoir pour quoi faire.

Les différents cas présentés permettent d'observer plusieurs constantes. Les objectifs des coopérations transfrontalières peuvent être classés en cinq types :

1. *Régler* des problèmes ponctuels liés à l'existence de flux transfrontaliers, l'accord de 1973 sur la rétrocession de l'impôt sur le revenu à Genève rentre dans cette logique.
2. *Inciter*, voire créer des liens culturels forts pour limiter la perception de barrière liée à l'existence d'une frontière. Le débat sur l'enquête à propos d'une conscience lémanique est un bon révélateur.
3. *Profiter* de différentiels économiques et d'images collectives pour tisser des liens souvent générateurs de richesses. L'existence de Léman Action Economique et la mise en place des Portes du Soleil correspondent à cette utilisation de différentiels, ce qui n'exclut pas la volonté secondaire de créer des liens culturels et d'amitié. Les enjeux sont d'abord d'ordre économique.
4. *Détourner* des subventions destinées à favoriser des liens transfrontaliers. La stratégie est de créer une coopération, alibi pour recevoir la subvention, la réalisation liée à cette subvention n'étant pas nécessairement un outil favorisant la coopération transfrontalière. La liste des subventions Interreg nous permet de détecter quelques cas de ce type.
5. *Affirmer* un pouvoir local par l'activité transfrontalière face aux tutelles institutionnelles de référence. Cela ne veut pas dire que la coopération transfrontalière est fictive mais elle n'est qu'un élément d'une stratégie plus

globale. Par exemple, cette complexité correspond à la démarche des élus français dans la mise en place de l'Espace Mont-Blanc.

Chaque coopération est un rapport de forces entre les parties intégrant un ou plusieurs objectifs qui peuvent être différents de part et d'autre de la frontière. L'idée de *coo-pétition* permet de cerner la *contradiction intrinsèque* des liens transfrontaliers. Chacun recherche quelque chose ; mais un accord ne signifie pas que les objectifs de chaque partie soient identiques. Ce rapport de forces n'est pas inhérent à la présence d'une frontière internationale. Toute coopération intègre cette contradiction car s'entendre sur des objectifs communs n'exclut pas les objectifs particuliers à chaque partie. Les différentiels juridiques, économiques et sociaux aggravent les contradictions mais n'en sont pas les causes. Les discours générés par les coopérations transfrontalières sont des messages doubles, d'une part lot d'informations formant un tout intelligible, de l'autre meta-message où il est possible de déterminer d'une manière déductive, et en fonction du contexte local, les objectifs non-dits.

La coopération transfrontalière est, malgré ses contradictions, l'évènement historique le plus important dans l'évolution des frontières au XXe siècle dans les Alpes occidentales.

Espaces et territoires sont sensibles à l'influence de la coopération

La coopération transfrontalière, quels que soient ses objectifs, permet une connaissance et une reconnaissance mutuelle des acteurs de part et d'autre des frontières, et au-delà des populations en général.

Cette dynamique se traduit en termes d'influences culturelles, qui existaient parfois avant même la structuration des coopérations, pouvant potentiellement aboutir à des syncrétismes culturels. C'est ici que le terme de médiation est essentiel car les différentes coopérations ont toutes ce point commun de lier des personnes et des groupes pour un objectif global d'interpénétration. Il y a bien médiation entre des territoires identitaires initialement distincts.

Nous avons un espace transfrontalier animé par de multiples réseaux de flux transfrontaliers. Ainsi des espaces spécifiques comme celui du marché du travail peuvent avoir une organisation originale. Les travailleurs frontaliers en sont l'expression. Les caractéristiques spécifiquement transfrontalières ne veulent pas dire que la frontière "s'efface". Les frontières se combinent avec les réalités physiques : axes routiers et ferroviaires, lignes de navigation trans-léman, cols et vallées. L'ensemble de ces éléments permet de distinguer des couloirs favorisant très largement les échanges et des zones plutôt de fermeture. Ne traduisons pas ce constat par un déterminisme, mais il y a un conditionnement qui peut être plus ou moins détourné par les actions humaines.

Le cirque du Fer à cheval (Sixt - Haute-Savoie) est en position de cul-de-sac, les échanges traditionnels par les cols et le passage des randonneurs permettent aujourd'hui des liens, mais ils sont relativement peu nombreux et saisonniers. Le même constat existe entre Breuil-Cervinia (Val d'Aoste) et Zermatt (Valais). Le massif du Mont-Rose et le Matterhorn (Cervin) constituent un véritable écran, les équipements touristiques permettent pourtant une liaison facile, en fonction des conditions météorologiques. Enfin, le tunnel sous le Mont-Blanc permet de montrer la possibilité de contourner un obstacle physique mais les difficultés engendrées peuvent momentanément remettre en cause les initiatives humaines. L'incendie dramatique du tunnel sous le Mont-Blanc souligne deux faiblesses : la fermeture provisoire de la frontière où le massif joue à nouveau un rôle de barrière, une remise en cause des choix modaux pour le transport de marchandises à travers l'Europe. N'oublions pas que les flux transfrontaliers sont à distinguer des flux internationaux qui traversent les frontières.

Il y a bien des espaces transfrontaliers mais les références identitaires prouvent un attachement fort des élus locaux, et à travers eux des populations, aux Etats-nations. Les identités sont d'abord nationales, et pourtant, nous avons constaté des dynamiques spécifiques que nous avons qualifié d'homotones. C'est-à-dire les marges des territoires identitaires où l'influence de l'Autre transforme progressivement les références. Mais les homotones sont eux-mêmes divers. Nous

en avons reconnu trois, il faudrait une démarche comparative avec des échelles et des lieux différents pour savoir s'ils sont exclusifs. Les trois types d'homotones observés sont :

1. Le continuum culturel où les liens amicaux et les projets communs existent entre deux territoires identitaires plutôt différents. La logique de l'utilisation des différentiels n'est pas dominante.
2. Le continuum culturel mais largement estompé par l'exploitation des différentiels économiques. L'homotone est ici déséquilibré, car les intérêts de part et d'autre ne sont pas les mêmes.
3. La juxtaposition de territoires identitaires où les références sont très proches, sans pour autant constater des actions engagées en matière de coopération transfrontalière. Nous pouvons parler d'homotone passif en comparaison avec les deux premiers types.

Il n'y a pas de territoires transfrontaliers mais les frontières permettent dans le contexte actuel d'ouverture des transitions culturelles et identitaires. La discontinuité n'est pas pour autant éliminée ; par contre la marginalité induite par la localisation en situation frontalière n'est plus en soit une faiblesse mais plutôt une force par l'enrichissement lié à la diversité des échanges. Les médiations frontalières participent pleinement à cet enrichissement qui fait l'originalité des homotones.

Les frontières, enjeux de la construction européenne

En introduction, nous avons insisté sur la localisation de notre étude. Nous sommes au coeur de l'Europe occidentale, dans un monde pacifié depuis plus d'un demi siècle mais avec des frontières d'Etats aux statuts différents. Deux dyades sont des frontières externes de l'Union européenne, la troisième est interne à l'Union. Cette apparente opposition n'est que formelle car la Suisse a bien une position spécifique vis-à-vis de Bruxelles. Elle intégrera rapidement les règles de l'Espace Schengen, directement ou indirectement d'une manière contractuelle, même si l'intégration économique et politique dans l'UE n'est pas officiellement d'actualité.

Les médiations ne sont pas plus complexes à cheval sur une frontière externe de l'Union, qu'entre deux espaces frontaliers internes à l'Union.

Nous avons aussi posé le problème, non pas de la délimitation des frontières choisies, mais des limites extérieures à notre espace. La diversité de nos approches a sans doute permis au lecteur de comprendre l'insignifiance du débat. Les différentes échelles de l'Europe sont aussi impliquées que les communes limitrophes aux lignes frontières. L'espace transfrontalier correspond en première lecture à une approche de la géographie régionale ; or, sans rejeter les outils de cette approche géographique, c'est le thème de la frontière et des espaces frontaliers qui sont au coeur du travail.

Le jeu des échelles permet d'appréhender la frontière en fonction des intérêts des responsables. La médiation transfrontalière est animée par les acteurs locaux et régionaux, mais ils font majoritairement référence aux orientations souhaitées par l'Union européenne.

C'est sans doute la contradiction majeure de la construction de l'Union. D'un côté les Etats-nations restent des éléments forts du puzzle européen où les frontières restent les preuves des limites des souverainetés. La monnaie, symbole de la souveraineté à des époques révolues, devient unique sans que les Etats reconnaissent une mutation de leur statut. Le débat pour les élections européennes au printemps 1999 n'a pas réellement porté sur cette question. De l'autre, l'Union européenne qui utilise les espaces transfrontaliers comme laboratoire des dynamiques géographiques souhaitables (vues de Bruxelles) pour l'ensemble de l'Europe. Il est difficile de cerner le niveau de perception des responsables nationaux. Par contre, les élus locaux ont parfaitement intégré la chance que représente la politique européenne à la fois pour créer ces dynamiques et pour renforcer leur propre pouvoir.

La contradiction n'est que transitoire dans le sens où l'Union politique est en cours de construction. L'intégration des accords Schengen au traité d'Amsterdam est un pas déterminant dans la mutation des frontières. Les frontières restent et resteront. Il faudra toujours dans l'avenir des traités interétatiques pour réaliser des échanges

de fractions de territoires. Par contre, le degré de perméabilité des frontières sera de plus en plus ouvert. Pour les citoyens (nationaux ou européens ?), le franchissement des frontières deviendra un acte peut-être aussi anodin que celui de passer une limite administrative quelconque. Les frontières resteront des limites de souverainetés. Le pluriel est ici un élément clé puisque nous ne pouvons plus parler de la souveraineté nationale. Du singulier au pluriel, cette évolution est peut-être un gage du respect de la liberté pour chaque individu dans l'espace européen. La contradiction qui oppose l'échelon national et la connivence existante entre l'Europe et le local est à relativiser. Elle révèle simplement le manque de transparence de la construction européenne mais il y a une cohérence dans la réalisation qui n'oublie aucune échelle de souveraineté. L'échelle nationale, elle-même, n'est pas oubliée puisque l'ensemble des traités est mis en place et approuvés par les responsables nationaux élus.

Les frontières, paradoxes de l'espace mondial

La globalisation² de l'espace mondial est considéré comme la base du système relationnel contemporain sur le plan économique. En terme de société, l'idée de village planétaire est avancée. Il est indéniable que les échanges économiques se font à toutes les échelles sur la surface terrestre, par contre l'idée de village ne correspond pas à l'espace vécu de la majorité des individus. Une toute petite minorité de personnes échange et circule d'une capitale à l'autre, mais leur connaissance des territoires paraît limitée aux modes de transports, aux pôles intermodaux comme les aéroports, et les hôtels standardisés. Est-ce suffisant pour parler de village planétaire ? Nous ne le pensons pas, par contre, cette minorité maîtrise la majorité des flux de capitaux et d'informations, preuve de la globalisation du système économique.

Les frontières, dans ce système, ressemblent à des incongruités. Ne sont-elles pas les vestiges de l'époque où elles permettaient de protéger politiquement et économiquement les nations ?

² nous ne parlerons pas de mondialisation, trop de pays pauvres étant de fait exclus du système actuel

La place des frontières dans le système monde est paradoxale. D'un côté, la globalisation utilise les frontières comme source d'énergie. L'enrichissement des transnationales se fait par utilisation des différentiels existant à travers le monde : coûts de main d'oeuvre, richesses naturelles, maîtrise des hautes technologies ... Les frontières sont les limites entre les sous-systèmes, ce sont elles qui soulignent l'existence des différentiels.

De l'autre, la globalisation est un discours qui nie l'existence des frontières pour s'affirmer comme étant l'aboutissement de l'ouverture complète des sous-systèmes qui seraient même en voie d'être dissous dans le système global.

L'histoire contemporaine semble dédoubler l'organisation mondiale entre un système économique globalisé et une organisation politique où les souverainetés correspondent à un puzzle dont les pièces sont limitées par les frontières.

Le paradoxe est complet quand nous constatons que les deux systèmes qui se superposent ont tous les deux besoin des frontières : le politique pour délimiter les pouvoirs, l'économique pour utiliser les différentiels. Dans la globalisation, le meta-message est bien la nécessité de maintenir le jeu des frontières. En allant plus loin, nous constatons que la globalisation génère elle-même de nouvelles discontinuités dont les effets sont parfois encore plus nets que les frontières. Ainsi, des discontinuités fortes peuvent exister entre les quartiers riches et les quartiers des exclus dans les grandes métropoles, des différences très nettes peuvent naître entre des régions riches et pauvres. Le terme de frontière dans ces cas-là est peut-être inapproprié, mais il est évident que les conséquences de leur existence peuvent être aussi fortes que celles des frontières nationales, surtout quand nous les comparons à notre étude sur les Alpes occidentales où le degré d'ouverture des frontières est élevé.

La globalisation n'élimine pas les frontières mais les utilise pour renforcer le principe des métropoles en archipel.

BIBLIOGRAPHIE PAR AUTEUR

ABI-SAAB Georges, *La Pérennité des frontières en droit international*, Revue Relations internationales, n° 64, 1990, pp. 341-349.

AGNELLI Umberto, HAEGI Claude, MERIEUX Alain, *Le Diamant alpin : Genève, Lyon, Turin*, Édition de l'Unicorne, 1997, 195 p.

ANCEL Jacques, *Géographie des frontières*, Gallimard, 1938, 209 p.

ANDRIONE M., *Les consorceries en Vallée d'Aoste*, Nouvelles du Centre d'Etudes Franco-provençales René Willien, Saint-Nicolas, n° 33, 1996, pp. 43-50.

ARÈS Georges, *La Suisse avenir de l'Europe ? Anatomie d'un anti-modèle*, le débat-Gallimard, 1997, 115 p.

ARON Raymond, *Paix et guerre entre les nations*, Calmann-Lévy, 8è édition, 1992, 794 p.

Association Valdotaïne Archives Sonores, *Emigration valdotaine dans le monde*, Musumeci Editeur, Aoste, 1986, 286 p.

AUBRY Bernard, *100.000 travailleurs frontaliers*, Economie et statistiques, n° 170, 1984, pp. 13-24.

AUBY Jean-Marie et Jean-Bernard, *Institutions administratives*, 6è édition, Précis Dalloz, 1991, 567 p.

BACH Daniel, LERESCHE Jean-Philippe, *Frontières et espaces transfrontaliers A nouveaux espaces, nouvelles segmentations*, Revue Internationale de Politique Comparée, Vol.2, n° 3, 1995, pp. 443-449.

BAILLY Antoine, FERRAS Robert, PUMAIN Denise (sous la direction de), *Encyclopédie de Géographie*, Economica, 1992, 1132 p.

BAILLY Antoine, *Genève, Maillage spatial et relations transfrontalières*, Revue de Géographie de l'Est, 1992-3, pp. 217-231.

BALME Richard (sous la dir.), *Les Politiques du néo-régionalisme*, Economica, Politique comparée, 1996, 301 p.

BARATHIEU S., DAVID J., DURAND M.G., FOURNY M., GUERIN J.P., *Villes Alpines en réseau. Le Sillon Alpin*, Grenoble, IGA-LAMA, rapport DATAR, 1994, 156 p.

BAREL Yves, *Le Paradoxe et le système - essai sur le fantastique social*, Presses Universitaires de Grenoble, 2è édition, 1989, 330 p.

BARNEOUD Bernard, *L'espace Mont-Blanc. Un enjeu pour les montagnards, dans le cadre de la gestion de leur territoire ?*, Centre Interdisciplinaire Scientifique de la Montagne, DESS "Montagne", Chambéry, 1996, 132 p.

BASSAND Michel, LERESCHE Jean-Philippe, *Métropole Lémanique : une nouvelle dynamique urbaine*, Rapport de recherche de l'Institut sur l'Environnement Construit, n° 92, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, 1991, 41 p.

BÄTZING Werner, *L'évolution démographique communale entre 1870 et 1990 dans l'Arc Alpin*, Revue de Géographie Alpine n° 2 Tome LXXXIII, 1995, pp. 123-131.

BESSION Louis, *L'Europe, l'arc alpin et le transport des marchandises*, Revue Transport n° 370, 1995, pp. 85-89.

BÉTRISEY Géo, *Valais 2000 : Réflexions sur le devenir économique d'un canton*, Sodeval, Sion, 1981, 68 p.

BILLET M., *Les Conséquences de l'ouverture des tunnels du Mont-Blanc et du Grand-Saint-Bernard sur le tourisme alpin*, Grenoble, 1964, 90 p.

BLANKART Franz A., *Considérations sur la politique européenne de la Suisse*, Revue CADMOS n° 38, Centre Européen de la Culture, 1987, pp. 22-38.

BONAZZI Roger, *Un Problème urbain frontalier : l'influence de Genève sur le département de la Haute-Savoie*, Revue de Géographie Alpine, n° 60, 1972, pp. 357-386.

BONNET Jacques, *Les Relations Lyon-Genève*, Revue de Géographie de l'Est, 1991-2, pp. 137-144.

BONNET Jacques, *Les Grandes métropoles mondiales*, Éditions Nathan, 1994, 192 p.

BORREL Robert, *Genève : Région ou Communauté Urbaine*, Les publications de l'Association Genevoise pour le Développement des Relations Interrégionales, Genève, n° 14, 1991, 24 p.

BOTTIN Michel, *La Frontière de l'Etat. Approche historique et juridique*, Sciences de la Société n° 37, Presses Universitaires du Mirail, 1996, pp. 15-26.

BOURE Robert, *Régions Frontalières, télévision et communication électronique*, Sciences de la société n° 37, PUM, 1996, pp. 111-129.

BOVAY Claude, *L'Évolution de l'appartenance religieuse et confessionnelle en Suisse*, Office fédéral de la statistique, Berne, 1997, 105 p.

BOZONNET J.P., *Des monts et des mythes : l'imaginaire social de la montagne*, Presses Universitaires de Grenoble, 1992, 294 p.

BRAILLARD Philippe, DEVOUASSOUX Christophe, GUINDANI Silvio, *Vers de nouveaux modes de coopération transfrontalière ? Le cas de la région franco-valdo-genevoise*, Université de Genève, 1998, 79 p.

BRAILLARD Philippe, GUINDANI Silvio, *Pour une démocratisation de la politique régionale transfrontalière. Le cas de la région franco-genevoise*, Revue Vie économique, Berne, mars 1995, pp. 24-35.

BRAMANTI Alberto, RATTI Remigio, SENN Lanfranco, *Verso un'Europa delle regioni : la ccooperazione economica transfrontaliera come opportunita e sfida*, Bellinzona, 1993, 250 p.

BRAUDEL Fernand, *Une Leçon d'histoire de Fernand Braudel*, Arthaud-Flammarion, 1986, 1063 p.

BREGEAULT Julien, *La Conquête de Chamonix*, La Montagne, Revue Mensuelle du Club Alpin Français, n° 6, 1905, pp. 269-290.

BRUNET Roger, *Atlas Mondial des zones franches et paradis fiscaux*, Fayard Reclus, 1986, 80 p.

BRUNET Roger, *La Carte modèle et les chorèmes*, Mappemonde, GIP-Reclus, n° 4, 1986, pp. 2-6.

BRUNET Roger, *Géographie Universelle. Mondes nouveaux*, Hachette-Reclus, 1990, 551 p.

BRUNET Roger, *Les Phénomènes de discontinuité en géographie*, Centre National de la Recherche Scientifique, 1968, 117 p.

CAMARTIN Iso, *Sils-Maria ou le toit de l'Europe*, Edition Zoe, 1991, trad. française, 1996, 196 p.

CAMPICHE Roland. J et alii, *Croire en suisse(s)*, L'Age d'Homme, 1992, 322 p.

Centre d'Etudes Francoprovençales "René Willien", *Histoire Linguistique de la Vallée d'Aoste du Moyen-Age au XVIIIe siècle*, Assessorat à l'Instruction Publique, Aoste, 1985, 191 p.

CERCLET Denis, *Arts Religieux des vallées de Savoie*, Chemins du Baroque FACIM, 1994, 142 p.

CHAMUSSY Henry, *Circulation transalpine et villes de pied de col. Briançon, Modane, Suse, Aoste, Martigny, Domodossola.*, Revue de Géographie Alpine, LVI, 1968, pp. 425-468.

CHURCH C., *The Paradoxal Europeanisation of Switzerland*, European Business Journal, London, vol.8 n° 2, 1996, pp. 9-17.

CLAMEN Michel, *Bruxelles au jour le jour Petit guide des négociations communautaires*, La Documentation Française, col. Réflexe Europe, 1996, 151 p.

Collectif, *Régions d'Europe, Spécial Canton de Genève*, Européenne de Presse, 1993, 135 p.

COULBOIS Pierre, JUNG Jacques, *Aménagement du territoire : une méthode. Les exemples de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Suisse*, Paris, La Documentation Française, 1994, 172 p.

COURLET Claude, *Globalisation et frontières*, Sciences de la société n° 37, Presses Universitaires du Mirail, 1996, pp. 27-36

COUVERT DU CREST Roger, *Une Vallée insolite, Chamonix, le Mont-Blanc, la Savoie. Histoire des origines à 1860*, Annecy, Gardet, 1971, 2 tomes, 510 p.

CRETIAZ Bernard, *La Beauté du reste. Confession d'un conservateur de musée sur la perfection et l'enfermement de la Suisse et des Alpes*, 1993,

CRIVELLI Ruggero, *Les Zones franches dans le contexte régional élargi*, Département de l'Intérieur - Canton de Genève, 1991, 64 p.

CROQUET Jean-Claude, *Chemins de passage. Les passages clandestins entre la Haute-Savoie et la Suisse de 1940 à 1944*, la Salésienne, 1996, 128 p.

DAJOZ Roger, *Précis d'écologie*, Gauthier-villars, 1982, 503 p.

DEBARBIEUX Bernard, *Chamonix Mont-Blanc, les coulisses de l'aménagement*, Presses Universitaires de Grenoble, 1990, 176 p.

DEBARBIEUX Bernard (sous la direction de.), *Le Sillon Alpin : axe, territoire ou utopie ?*, Dossier de la Revue de Géographie Alpine, n° 18, 1996, 115 p.

DECOUTERE Stéphane, "Finalités et modalités du management territorial" in DECOUTER Stéphane, RUEGG Jean, JOYE Dominique (dirigé par), *Le management territorial. Pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 1996, pp. 25-38.

DELCAMP Alain, "Introduction" in *L'état de la décentralisation*, Cahiers français n° 256 - La Documentation Française, 1992, p. 3.

DELCAMP Alain, "La Décentralisation française et l'Europe" in *L'état de la décentralisation*, Cahiers français n° 256 - La Documentation Française, 1992, pp. 91-94.

DELOIRE Philippe, *Vers l'Europe des 30 Le processus d'élargissement de l'Union européenne*, Gualino éditeur, 1998, 125 p.

DIAMANTI Ilvo, DIECKHOFF Marc, MUSUEDLAK Didier, *L'Italie, une Nation en suspens,.. Complexe*, col. "Espace international", Bruxelles, 1995, 160 p.

DOLEZ B, LUCHAIRE Y, VEUTROYS A, *Les relations extérieures des régions françaises*, Paris, La Documentation Française, col. Etudes et Recherches, 1992, 356 p.

DREVET Jean-François, *La France et l'Europe des régions*, Syros-Alternative, 1991, 235 p.

DUCOS Benoît, *Le Mont-Blanc dans l'Europe*, Les dossiers de la Revue de Géographie Alpine, n° 14, 1994, pp. 153-166.

DUMOLARD Pierre, COLOMB Laurent, *L'évolution du trafic au tunnel du Mont-Blanc*, Les dossiers de la Revue de Géographie Alpine, n° 14, 1994, pp. 167-172

DUROSELLE Jean-Baptiste, *Les Frontières. Vision historique*, Relations internationales, n° 63, 1990, pp. 229-242.

ECKLY Pierre, *La Coopération transfrontalière et l'administration française*, Rapport de recherche pour le compte du Conseil de l'Europe, Collection Etudes et travaux, n° 1, Conseil de l'Europe, 1989, 44 p.

ENTRESSANGLE Danielle, *Le Genevois Haut-Savoyard à l'heure du choix - Evolution de l'emploi de 1983 à 1988*, La Maison de l'Economie, 1989, 56 p.

ESTROSI Christian, *La Coopération transfrontalière au service de l'aménagement du territoire*, Conseil économique et social, 1996, 230 p.

FERRIERE Jacques (de la), *Théorie et stratégie militaires*, Relations internationales, n° 63, automne 1990, 1990, pp. 247-264.

FISCHER Claire, TORICELLI Gian Paolo, *Transport et coopération interrégionale dans les Alpes. Un bilan mitigé*, Sciences de la société, n° 37, Presse Universitaire du Mirail, 1996, pp. 131-150.

FONTANAUD Daniel, *Les Accords de schengen*, problèmes politiques et sociaux n° 763-764, La Documentation Française, mars 1996, 125 p.

FOUCHER Michel, *L'Invention des frontières*, Hôtel national des Invalides, 1987, 325 p.

FOUCHER Michel, *Fronts et frontières : un tour du monde géopolitique*, Fayard, 1991, 691 p.

FREMONT Armand, *La Région, espace vécu*, Flammarion, 2^e Éd., 1999, 288 p.

GARDELLE Françoise et Charles, *Vallorcine, histoire d'une vallée entre Aoste, Valais et Mont-Blanc*, Édition Textel, 1988, 192 p.

- GASPERINI Eric, *Frontière(s) en débat*, Sciences de la Société, n° 37, Presses Universitaires du Mirail, 1996, pp. 3-10.
- GAUDARD G., "Le Problème des régions-frontières suisse" in *Les régions-frontières et la polarisation urbaine de la CEE*, Cahiers de l'ISEA n° 3-4, 1971,
- GAUDART G., *La Transformation des frontières*, Dossiers de l'Université de Fribourg, n° 3, avril 1994,
- GAY Jean-Christophe, *Les Discontinuités spatiales*, Economica, 1995, 112 p.
- GEORGE Pierre, *L'Approche géographique de la réalité de frontière*, Relations internationales, n° 63, automne 1990, pp.243-246.
- GEOUFFRE de la PRADELLE Paul, *La Frontière*, Thèse de Droit, 1927,
- GODARD O., HUBERT B., HUMBERT G., *Entre nature et société, les passeurs de frontières*, Paris, Editions du CNRS, 1992,
- GRANGE Daniel J., *La Question frontalière franco-suisse depuis 1945*, Relations internationales, n° 63, 1990, pp. 313-328.
- GRANGE Daniel, *La Question frontalière franco-suisse*, Relations internationales, n° 63, 1990, pp. 313-328.
- Groupe Chadule, *Initiation aux pratiques statistiques en géographie*, Masson, 2e édition, 1987, 189 p.
- GUICHONNET Paul (sous la dir.), *Histoire de la Savoie*, Privat, 1988, 480 p.
- GUICHONNET Paul (sous la dir.), *Histoire et civilisation des Alpes*, Privat, 1980, 2 vol, 417 et 413 p.
- GUICHONNET Paul (sous la dir.), *Nouvelle histoire de la Savoie*, Privat, 1996, 366 p.
- GUICHONNET Paul, *Histoire de l'annexion de la Savoie*, Le Messager, 1982, 354 p.
- GUICHONNET Paul, *Le Guide du Léman*, La Manufacture, Lyon, 1988, 342 p.
- GUICHONNET Paul, RAFFESTIN Claude, *Géographie des frontières*, Presse Universitaire de France, collection SUP, 1974, 221 p.
- GUMUCHIAN Hervé (dir.), *Développement territorial et valeur environnementale en haute-montagne. L'exemple du massif du Mont-Blanc*, Dossiers de la Revue de Géographie Alpine, n° 14, 1994, 176 p.
- GUMUCHIAN Hervé, *Représentations et Aménagement du Territoire*, anthropos, economica, 1991, 143 p.

GUMUCHIAN Hervé, *Quelle place pour la recherche dans un système d'information des Alpes ?*, Revue de Géographie Alpine n° 2, Tome LXXXIII, 1995, pp. 67-74

HAEGI Claude (sous la direction de), *L'Europe des régions*, Georg Édition, 1995, 125 p.

HAEGI Claude (sous la direction de), *Léman Mont-Blanc Nouvelle région d'Europe*, Édition de l'Unicorne, 1997, 171 p.

Haut Conseil de la Francophonie, *Etat de la Francophonie dans le monde*, Documentation Française, 1994,

HOCHREUTENER Norbert, *Le Citoyen et l'Etat*, 5è Éd., Banque Populaire Suisse, 1990, 40 p.

HUBERMAN Michel, *Les Défis du bilinguisme*, Le Monde diplomatique, novembre 1995, p. 5

HUSSY Charles (sous la dir.), *Atlas du bassin genevois et de la région lémanique*, Encyclopédie de Genève, 1991, 143 p.

JANIN Bernard, *Les Tunnels routiers du Mont Blanc et du Grand-Saint-Bernard, les perspectives de leur ouverture pour la Vallée d'Aoste*, Revue de Géographie Alpine, tome LXVIII, 1980, pp. 87-120.

JANIN Bernard, *Le Col du Petit Saint-Bernard, frontière et trait d'union alpin*, Saint-Alban Leysse, 1980, 192 p.

JANIN Bernard, *Les Trafics aux tunnels du Mont-Blanc et du Grand Saint-Bernard et sur l'autoroute du Val d'Aoste*, Revue de Géographie Alpine, 1971, pp. 503-524.

JANIN Bernard, *Circulation touristique internationale et tourisme étranger en Val d'Aoste*, Revue de Géographie Alpine, 4, 1982, p. 415-430.

JANIN Bernard, *Le Val d'Aoste, tradition et renouveau*, Aosta, Musumeci, 4eme édition, 1991, 744 p.

JANIN Bernard, *Le Versant valdotain, entre crainte et espoir*, Les dossiers du Revue de Géographie Alpine, n° 14, 1994, pp. 123-125.

JANIN Jacques, *Le Domaine agricole vaudois*, Prometerre, mai 1986, 4 p.

JEANNERET Philippe, *Régions et frontières internationales*, Neuchâtel, 1985,

JOUE Bernard, "D'une mobilisation à l'autre - Dynamiques de l'échange politique territorialisé en Rhône-Alpes" in *Que gouvernent les régions d'Europe ? Échanges politiques et mobilisations régionales*, L'Harmattan, Logiques politiques, 1998, pp.105-133.

- JOUVE Bernard, *Urbanisme et frontières. Le cas franco-genevois*, L'Harmattan, 1994, 265 p.
- LACOSTE Yves, *Vive la Nation*, Fayard, 1997, 339 p.
- LAURENCIN Jean-Paul, *L'Europe. L'Avenir de Rhône-Alpes*, Presses Universitaires de Grenoble, 1992, 128 p.
- LE BERRE Maryvonne, "Territoires" in *Encyclopédie de Géographie*, Economica, 1992, pp. 617-638.
- LENTACKER Firmin, RENARD Jean-Pierre, *Limites territoriales, régionalisation*, Laboflux, Villeneuve d'Ascq, 1980, 132 p.
- LEPAGE Véronique, *Haute-Savoie : Logement social contre frontalier*, Les cahiers de l'ANAH, n° 54, octobre, 1990, pp. 23-24.
- LERESCHE Jean-Philippe (sous la direction de), *La Suisse et la coopération transfrontalière : repli ou redéploiement ?*, Édition Seismo, 1997, 350 p.
- LERESCHE Jean-Philippe, *Enclavement et désenclavement : la Suisse et la coopération régionale transfrontalière*, Revue Internationale de Politique Comparée, Vol.2, n° 3, 1995, pp. 485-504.
- LEVRAT Nicolas, *Le Régime juridique des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex*, Département de l'Intérieur, Canton de Genève, 1990, 44 p.
- LEVRAT Nicolas, *Le Droit applicable aux accords de coopération transfrontalière entre collectivités publiques infra-étatiques*, Presse Universitaire de France, 1994, 458 p.
- LOCATELLI Rinaldo, *La décentralisation de la coopération transfrontalière en Europe : la mise en oeuvre de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, Pouvoirs, n° 19, 1981, pp. 9-12.
- MAGNIN Renée, *Les Effets pervers de la frontière ou les déséquilibre d'une zone frontalière*, Conférence, ronéo, Gaillard, 27 avril 1991, 4 p.
- MANCEBO François, *Conflits, bruits et captation des flux : clés de l'organisation spatiale cerdane*, Revue Flux, GDR "Réseaux", 1989, 19 p.
- MARIÉ Michel, VIARD Jean, *La campagne inventée*, Actes Sud, 1998, 228 p.
- MARTI Urs, *De l'Usage de la démocratie directe en Suisse*, Monde diplomatique, septembre 1996, p. 13.
- MARTIAL Enrico, *Euroregione del Monte Bianco ?*, Revue La table ronde n° 16-17, 1996, pp. 5-22.

MAUZ Isabelle, *La Dynamique des système territoriaux à Vallorcine*, Les dossiers du Revue de Géographie Alpine, n° 14, 1994, pp. 141-147.

MESTRE Christian, *Les Incidences de l'achèvement du Marché unique sur les régions frontalières*, Coopération transfrontalière en Europe, n° 2, Conseil de l'Europe, 1992, 56 p.

METTAN Guy (sous la dir.), *Les Alpes À l'avant-garde de l'Europe ?*, Le Temps stratégique, 1986, 160 p.

MEYNET Jean-Louis, *Espace, Frontière et Société. Economie de la région franco-genevoise*, Thèse de Doctorat de 3eme cycle, Université de Grenoble II, 1985,

MEYZENQ Claude, *Hautes-Alpes, Ubaye, Haut-Drac, Préalpes drômoises : Pays de transition entre Alpes du Nord et Alpes du Sud*, Editions Ophrys, 1984, 954 p.

MEYZENQ Claude (sous la direction de.), *La Dynamique centrifuge de l'espace régional de la France de l'est-sud-est (Corse exclue)*, Dossier de la Revue de Géographie Alpine, n° 3, 1989, 105 p.

MÖCKLI Silvano, *Direkte Demokratie. Ein Internationaler Vergleich*, Haupt, Berne, 1994, 258 p.

MOLES Abraham, ROHMER, *Labyrinthes du vécu - l'Espace : matière d'actions*, Librairie des Méridiens, 1982, 183 p.

MOULLÉ François, *L'Espace transfrontalier Franco-Suisse de la région de Genève. Institutions et politiques régionales*, Mémoire de DEA, Metz, 1994, 120 p.

MOYNAC Laurent, *Le Genevois haut-savoyard face à l'internationalisation des entreprises suisses : bilan et perspectives*, La Maison de l'Economie, 1991, 25 p.

NONN Henri, "Régions, nations" in *Les concepts de la géographie humaine*, A. Colin, 1998, pp. 75-97.

NORDMAN Daniel, *Frontières de France, De l'espace au territoire XVIe-XIXe siècle*, NRF, Gallimard, 1998, 644 p.

OFFNER Jean-Marc, PUMAIN Denise (sous la direction de.), *Réseaux et territoires - significations croisées*, l'Aube-territoire, 1996, 283 p.

ONDE Henri, *L'Occupation humaine dans les grands massifs savoyards internes. Etude critique historique et démographique*, Grenoble, Arthaud, 1942, 359 p.

OURSSEL Raymond, *Arts en Savoie*, Arthaud, 1975, 333 p.

PFISTER Barbara, REY Michel, VODOZ Luc, *Vers de nouveaux modes de coopération régionale transfrontalière ? Le cas de l'"Espace Mont-Blanc"*, CEAT, Lausanne, 1998, 91 p.

POP Iftene, *Voisinage et bon voisinage en droit international*, Édition A.Pedone, 1980, 383 p.

PRADEAU Christian, *Jeux et enjeux des frontières*, Presse Universitaire de Bordeaux, 1993, 361 p.

Promotion "Condorcet", *La Francophonie, espaces politiques et économiques pour la France et les pays en développement*, Ecole Nationale de l'Administration, Directions des Etudes, Paris, 1991, non paginé.

RACINE Jean-Bernard, *Les Suisses et l'Europe : question d'échelle*, Mappemonde 3/97, 1997, pp. 31-34.

RAFFESTIN C., CRIVELLI R., *Blanche neige et les sept nains ou la transformation des Alpes en patrimoine commun*, Revue de Géographie Alpine, t.81, n° 4, 1992, pp. 215-227.

RAFFESTIN Claude, *Frontières et sociétés : le cas franco-genevois*, Édition l'Age d'homme, 1975, 231 p.

RAFFESTIN Claude, *La Frontière comme représentation : discontinuité géographique et discontinuité idéologique*, Relations internationales, n° 63, automne 1990, pp. 295-303.

RAFFESTIN Claude, *Autour de la fonction sociale de la frontière*, Espaces et sociétés n° 70-71, 1992,

RAFFESTIN Claude, *Éléments pour une théorie de la frontière*, Diogène, n° 134, 1986, pp. 3-21.

RAFFESTIN Claude, *Le Marché européen, le déclin possible d'une métropole suisse : Genève*, Revue suisse d'économie politique et de statistique, n° 3, 1990, pp. 311-319.

RAFFESTIN Claude, *La Frontière comme représentation, discontinuité géographique et discontinuité idéologique*, Genève, Cahiers géographiques, n° 3, 1990,

RAFFESTIN Claude, GUICHONNET Paul, HUSSY Jocelyne, *Frontières et sociétés : le cas franco-genevois*, Édition L'âge d'Homme, 1975, 231 p.

RAFFESTIN Claude, RACINE Jean-Bernard, *Nouvelle géographie de la Suisse et des Suisses*, Payot, 1990, 2 vol., 623 p.

RATTI Remigio, *Théorie du développement des régions frontières*, Les cahiers du LERASS - Recherche en sciences de la société, n° 24, 1991, pp. 9-26.

RATTI Remigio, *Problématique de la frontière et du développement des régions-frontières*, Sciences de la société n° 37, Presse Universitaire du Mirail, 1996, pp. 37-48.

REITEL Bernard, ZANDER-CAYETANOT Patricia, *Les Stratégies d'aménagement des principales municipalités d'un espace transfrontalier, le Rhin supérieur*, revue "Hommes et Terres du Nord", 98/1, pp. 25-31.

REITZER Jean-Luc, *Mission sur les travailleurs frontaliers*, Rapport à Monsieur le Premier Ministre, 1995, 73 p.

RENARD Jean-Pierre, BRUYELLE Pierre, *Le Géographe et les frontières*, l'Harmattan, 1997, 299 p.

RENARD Jean-Pierre, *Etude de géographie des marges mitoyennes des régions Nord-Pas-de-Calais et Picardie*, Thèse, éd. Lille 3, 13 microfiches.

RICQ Charles (sous la dir.), *Les Cantons frontaliers et l'intégration européenne*, Institut Universitaire d'Etudes Européennes, 1991, 166 p.

RICQ Charles, *Les Travailleurs frontaliers en Europe, essai de politique sociale et régionale*, Anthropos, 1981, 504 p.

RICQ Charles, *De Genève à la région transfrontalière*, Ingénieurs et architectes suisses, n° 10, 1989, pp. 152-153.

RICQ Charles, *La Main-d'oeuvre frontalière en Suisse*, Institut Universitaire d'Etudes Européennes, 1990, 175 p.

RISCH Paul, *Guide juridique de la coopération culturelle transfrontalière*, Presse Universitaire de Strasbourg, 1995, 291 p.

ROUGIER Henri, *Les Hautes vallées du Rhin : étude de géographie régionale*, éd. Ophrys, 1980, 372 p.

ROUGIER Henri, *Les Romanches ou la quatrième Suisse*, P. Lang, 1991, 262 p.

SAEZ Guy, BASSAND Michel, "Les recompositions de l'action publique en contexte métropolitain et transfrontalier" in *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière*, L'Harmattan, Logiques Politiques, 1997, pp. 9-46.

Saint Oyen (adm.), *Saint-Oyen (s)*, Imp. La Vallée, 1996, 133 p.

SCHEURER Thomas, HANSELMANN Kurt, *Quelles orientations pour la recherche alpine ? Résultats du ForumAlpin'94 à Disentis (Suisse)*, Revue de Géographie Alpine n° 2 tome LXXXIII, 1995, pp. 87-100.

SCHNAPPER Dominique, *La Communauté des citoyens - sur l'idée moderne de nation*, NRF Gallimard, Essais, 1994, 228 p.

SCHWOK René, *Causes et conséquences du refus de la Suisse d'adhérer à l'Espace économique européen*, Relations internationales, printemps 1993, pp. 95-108.

Secrétariat du Grand Conseil, *Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil concernant la politique régionale*, Canton de Genève, 1992, 161 p.

Secrétariat du Grand Conseil, *Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil concernant la politique régionale*, Canton de Genève, 1994, 161 p.

SERRATE Bénédicte, *La Coopération Franco-genevoise. L'exemple du Parc International d'Affaires d'Archamps*, Les cahiers du LERASS n° 25, 1992, pp. 145–158.

SOUTIF Véronique, *L'intégration européenne et les travailleurs frontaliers de l'Europe occidentale*, l'Harmattan, 1999, 363 p.

STEIB Jean, *Les Régions frontalières*, Conseil économique et social, 1975, 176 p.

TACEL Max, *Restaurations Révolutions Nationalités 1815-1870*, 2^e édition, 1975, 205 p.

TAYLOR Charles, *Multiculturalisme. Différence et démocratie*, Aubier, 1994, 142 p.

TORRICELLI Gian Paulo, "Réseaux de transport et systèmes urbains périphériques : le cas de l'Arc Alpin" in *Les territoires de l'avenir : une invention des réseaux*, Séminaire, Institut Universitaire Kurt Bösch, Sion, 5 au 9 septembre 1994, 32 p.

VACCHINA Maria Grazia, *L'Autonomia della Valle d'Aosta*, 2^e édition, Musumeci, Aosta, 1987, 143 p.

VELTZ Pierre, *Mondialisation Villes et Territoires - L'économie d'archipel*, Presse Universitaire de France "économie en liberté", 1996, 262 p.

VIÉRIN René, *Rapports entre les populations du Duché de Savoie des deux versants des Alpes*, Revue Flambo, n° 128, 1988, pp. 36-42.

VIVAN Robert (sous la direction de.), *L'Effet frontière dans les Alpes*, Colloque international, St-Vincent-Val d'Aoste, 24 au 26 octobre 1988, RESALP 2 vol., 449 p.

VON DÄNIKEN Franz, "Les Tâches de la confédération et des Cantons dans les relations avec l'étranger" in *L'influence de l'intégration européenne sur la coopération transfrontlière - Séminaire*, Lugano, 29 au 31 janvier 1992, 9 p. ronéo.

WINDISCH Uli, "700 ans, ce n'est qu'un début" in *Regards sur une Suisse jubilaire, 1291-1991*, Institut national genevois, 1991, 124 p.

WOOLF Stuart J. (coordination), *Le regioni dall'Unità a oggi La Valle d'Aosta*, Giolio Einaudi Editore, Torino, 1995, 992 p.

ZIEGLER Jean, *La Suisse lave plus blanc*, Seuil, 1990, 186 p.

DOCUMENTS ET RAPPORTS TECHNIQUES

CONSTITUTIONS, TRAITÉS ET ACCORDS

Assessorat régional de l'instruction publique de la Vallée d'Aoste - Rectorat de l'Académie de Grenoble, *Convention entre la Région Autonome de la Vallée d'Aoste et l'Académie de Grenoble*, Annecy, le 30 novembre 1994, 4 p.

Canton du Valais et Région Autonome de la Vallée d'Aoste, *Convention sur la coopération et la concertation transfrontalières*, Berne, 24 avril 1993, français / italien, 12 p.

Chancellerie d'Etat, *Constitution de la République et canton de Genève de mai 1847*, mars 1992, 55 p.

Chancellerie d'Etat, *Constitution du Canton du Valais*, décembre 1995, 32 p.

Chancellerie d'Etat, *Constitution du 1er mars 1885 du Canton de Vaud*, mars 1994, 62 p.

Chancellerie fédérale, *La confédération en bref*, mars 1996, 48 p.

Chancellerie fédérale, *Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874*, 1994, 105 p.

Chancellerie fédérale, *Réforme de la Constitution fédérale - Projet de Constitution*, 1995, 94 p.

Confédération suisse, République italienne, *Accord-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités et autorités régionales et locales*, 24 février 1993, 3 p.

Conseil d'Etat valaisan et Présidence de la Junte valdôtaine, *Coopération transfrontalière - Conseil Valais-Vallée d'Aoste du Grand-Saint-Bernard*, Aoste, 30 p.

Conseil fédéral de la Confédération suisse et Gouvernement de la République Française, *Traité sur l'établissement des Français en Suisse et des Suisses en France*, 23 février 1882, 3 p.

Conseil fédéral de la Suisse et le Gouvernement de la République Française, *Compromis d'arbitrage entre la Suisse et la France au sujet des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex*, 30 octobre 1924, 2 p.

Conseil Fédéral de la Suisse et le Gouvernement Provisoire de la République Française, *Traité de travail entre la Suisse et la France*, 1er août 1946, 6 p.

Conseil Fédéral Suisse et Gouvernement Provisoire de la République Française, *Accord entre la Suisse et la France relatif à la circulation frontalière*, 1er août 1946, 3 p.

Conseil Fédéral de la Suisse, *Votation populaire du 20 février 1994 - Explications*, 1994, 40 p.

Conseil Fédéral de la Suisse, *Votation populaire du 27 septembre 1992 - Explications*, 1992, 80 p.

Cour permanente de Justice internationale, *Arrêt - Compromis d'arbitrage avec la France*, 7 juin 1932, 2 p.

Cour permanente de Justice internationale, *Sentence arbitrale concernant les importations en Suisse des produits des zones franches de la Haute-savoie et du Pays de Gex*, 1er décembre 1933, 19 p.

Département de l'Instruction Publique, *Memento genevois - Education Civique*, 1990, pp. 24-36.

Gouvernement suisse et Gouvernement français, *Accord entre la Suisse et la France relatif aux travailleurs frontaliers*, 15 avril 1958, 3 p.

Région Autonome Vallée d'Aoste, *Statut spécial de la Vallée d'Aoste - Loi constitutionnelle modifiée n° 2 du 23 septembre 1993*, 25 septembre 1993, 31 p.

République Fédérale d'Allemagne, République française, Confédération suisse, *Accord de Karlsruhe*, 23 janvier 1996, 8 p.

Segreteria Generale, *Constituion de la République italienne - Règlement de la Chambre des députés*, 1990, 164 p.

Université de Savoie - Assessorat à L'instruction Publique d'Aoste, *Protocole d'Accord*, Courmayeur, le 1er octobre 1985, 3 p.

Université de Turin - Université de Savoie, *Accord*, Chambéry, le 13 décembre 1985, 2 p.

ORGANISMES DE COOPÉRATIONS TRANSFRONTALIÈRES

Centre Européen de Recherche Nucléaire, *Le CERN un exemple de coopération scientifique internationale*, avril 1991, 30 p.

Comité Régional Franco-Genevois, *Le Livre blanc franco-genevois de l'aménagement du territoire*, juillet 1993, 47 p.

Comité Régional Franco-Genevois - Interreg, *Charte d'Aménagement de l'agglomération transfrontalière Franco-Valdo-Genevoise*, avril 1997, 96 p.

Comité Régional Franco-Genevois - Interreg, *Actes du colloque du Comité Régional Franco-Genevois - vers un aménagement concerté*, 14 septembre 1993, 128 p.

Comité Régional Franco-Genevois - Interreg, *Cartographie du bassin Franco-Valdo-Genevois - Etats des lieux, enjeux, questions*, décembre 1994, 25 p.

Comité Régional Franco-Genevois - Interreg, *Les études de la plateforme concertée d'aménagement du territoire - Document préparatoire*, 8 décembre 1995, 32 p.

Comité Régional Franco-Genevois - Interreg, *Atlas du bassin Genevois*, 1994, 25 p.

CRFG-OCSTAT-SCRIS-INSEE, *Projections démographiques 1991/2020 pour l'espace franco-valdo-genevois*, 1990, 40 p.

Communauté d'Etude pour l'Aménagement du Territoire, *Etude de faisabilité, Espace Mont-Blanc, cahiers des charges*, CEAT, Lausanne, octobre 1992, 75 p.

Communauté d'Etude pour l'Aménagement du Territoire, *Le cas de l'"Espace Mont-Blanc"*, CEAT, Lausanne, mai 1998, 91 p.

Conseil du Léman, *Résultats de l'étude sur la conscience Lémanique*, 1997, 11 p.

Conseil du Léman, *Le Conseil du Léman*, plaquette, octobre 1995, 42 p.

Conseil du Léman, *Guide Lémanique du Travailleur frontalier*, septembre 1990, 56 p.

Conseil du Léman, *Expositions Salons Foires - Agenda annuel*, 1996, 18 p.

Conseil du Léman, *Dossier de presse*, avril 1992, 19 p.

Conseil régional Rhône-Alpes, *Quatre moteurs pour l'Europe, résolution sur la politique communautaire des transports par chemins de fer*, 1996, 35 p.

Communauté de Travail des Alpes Occidentales, *Plaquette : Communauté de Travail des Alpes Occidentales - plaquette*, 1993, 23 p.

Espace Mont-Blanc, *Charte*, juin 1997, 12 p.

Espace Mont-Blanc, *Bilan des activités 1995-1996-1997 et perspectives*, 27 février 1998, 34 p.

Léman Action Economique, *Région Lémanique - Plaquette*, 1998, 5 p.

Léman Action Economique, *Dossier de presse, Articles publiés suite aux conférences de presse en 1994, 1995, 1996, janvier 1997*, 25 p.

Quatre moteurs pour l'Europe, Secrétariat général, *Bilan de l'année 1995*, décembre 1995, 82 p.

Région Autonome de la Vallée d'Aoste, *Espace Mont-Blanc - Aoste*, 1991, 2 vol, 132 p.

POLITIQUES EUROPÉENNES ET DE COOPÉRATIONS TRANSFRONTALIÈRES

Commission européenne, *Rhône-Alpes dans l'Union européenne*, 1996, 32 p.

Conseil de l'Europe, *Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, Madrid, 21 mai 1980, 27 p.

Conseil de l'Europe, *Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, Résolution statutaire et Charte*, Strasbourg, 1994, 8 p.

Conseil de l'Europe, *Manuel de coopération transfrontalière à l'usage des collectivités locales et régionales en Europe, Coopération transfrontalière en Europe*, n° 4, 3e édition, 1996, 172 p.

Conseil Fédéral de la Suisse, *Rapport sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère*, 7 mars 1994, 86 p.

Département fédéral de l'économie publique, *Communiqué de presse : Nouvelle orientation de la politique régionale*, 1er mars 1996, 138 p.

Direction des journeaux officiels, Paris, *L'action extérieure des collectivités locales*, 1996, 134 p.

Info-chambres - Organe commun des Chambres de commerce de Suisse romande et du Tessin, *Participation de la Suisse à l'intégration européenne : pourquoi, comment ?*, août 1995, 12 p.

Union européenne - Participants programme Interreg, *Programme de recherche franco-italien sur la structure économique et les perspectives de coopération de la région transfrontalière*, avril 1994, 32 p.

Présidence du gouvernement Valdôtin, *La vallée d'Aoste et la coopération transfrontalière*, Bulletin Europe n° 3, septembre 1994, 29 p. plus annexes

Programme Franco-Italien, *Interreg - Rapport annuel*, novembre 1995, 44 p.

Regions d'Europe, Européenne de presse et d'information, Spécial Canton de Genève, 1993, 136 p.

Secrétariat du Grand Conseil - Genève, *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant la politique régionale et européenne*, août 1995, 96 p.

Secrétariat du Grand Conseil - Genève, *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant la politique régionale et européenne et la coopération au développement*, septembre 1997, 140 p.

Secrétariat du Grand Conseil - Genève, *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant la politique régionale*, avril 1994, 83 p.

Secrétariat du Grand Conseil - Genève, *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant la politique régionale*, juillet 1992, 161 p.

Sources d'Europe, *Coopération franco-italienne*, avril 1996, 2 p.

Sources d'Europe, *Interreg II*, février 1996, 2 p.

Union européenne, *Programme Interreg II - Stratégie d'Interreg II France-Italie - Diagnostic des territoires et argumentations*, juin 1996, 13 p.

Union européenne, *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe, journées d'étude des 10 et 11 décembre 1993*, 1995, 260 p.

Union européenne - Interreg, *Stratégie et objectifs du programme Interreg II France-Suisse*, octobre 1997, 4 p.

Union européenne - Interreg France/Italie - IRECOOP Piemonte/CER Haute-Savoie, *Les agricultures des départements de Savoie, Haute-Savoie et Turin - Bilan et perspectives*, novembre 1994, 67 p.

Union européenne - Interreg, *Projets Interreg II zone Rhône-Alpes-Suisse approuvés*, 20 octobre 1997, 4 p.

Union européenne, *Programme Interreg II - Vademecum à destination des porteurs de projets*, 1994, 69 p.

Union européenne, *Interreg II, Guide de l'opérateur*, septembre 1995, 11 p.

Union européenne, *Programme Interreg II France-Italie*, 1994, 4 p.

Union européenne, *Programme Interreg II Rhône-Alpes-Suisse*, 1994, 4 p.

Union européenne, *Programme Interreg II Dossier de demande de subvention*, 1994, 17 p.

ECONOMIE, TRANSPORTS ET ENERGIE

Anniviers, séance des communes d'Anniviers, *Avenir énergétique valaisan - Allocution de M.W.Schryder*, 8 octobre 1993, 6 p.

Chambre de Commerce et d'Industrie de la Haute-Savoie, *Le tunnel routier sous le Mont-Blanc Synthèse française*, 1962, 15 p.

Chambre de Commerce et d'Industrie de la Haute-Savoie, *Principaux secteurs d'activité industrielle en Haute-savoie*, mars 1996, 5 p.

Chambre de Commerce et d'Industrie de la Haute-Savoie, *Repères économiques*, 1996, 50 p.

Chambre de Commerce et d'Industrie de la Haute-Savoie, *L'économie de la Haute-Savoie*, octobre 1995, 2 p.

Chambre de Commerce et d'Industrie de la Haute-Savoie, *Rapport de conjoncture*, 1er trimestre 1996, 29 p.

Chambre de Commerce et d'Industrie de Genève, *Genève et le marché intérieur de la Communauté de 1992*, 1989, 128 p.

Chambre de Commerce et d'Industrie de Genève, *Quel scénario d'intégration pour la Suisse ? Enquête de la CCIG auprès de ses membres*, 23 avril 1993, 14 p.

Comité Régional Franco-Genevois, *Projet de métro léger franco-genevois*, mars 1995, 5 p.

Compagnie Générale de Navigation sur le Lac Léman, *Rapport annuel 1995*, 1996, 26 p.

Conseil Général de la Haute-Savoie, *Les chiffres de l'économie haut-savoyarde*, 1995, 38 p.

Direction Départemental de l'Équipement de la Haute-Savoie, *Transports collectifs de l'agglomération franco-genevoise - Programme d'étude phase 2*, octobre 1995, 33 p.

Direction Départemental de l'Équipement de la Haute-Savoie, *Programme Interreg II France-Suisse - Transports collectifs de l'agglomération franco-genevoise - Demande de subvention*, novembre 1995, 24 p.

Département de l'énergie du Canton du Valais, *La consommation d'énergie dans le canton du Valais 1993/94*, octobre 1995, 13 p.

Département fédéral de l'économie publique, *Deuxième étape de la réforme agricole - Politique agricole 2002*, octobre 1995, 397 p.

Département fédéral des Transports, des Communications et de l'énergie - Chemins de fer fédéraux suisses, *NTFA : la nouvelle transversale alpine*, juin 1992, 15 p.

Département fédéral des Transports, des Communications et de l'énergie, *Rapport sur la première étape de RAIL 2000*, 11 mai 1994, 83 p.

Département fédéral des Transports, des Communications et de l'énergie,

Perspectives d'évolution du trafic en Suisse Scénarios pour le trafic voyageurs et le trafic marchandises jusqu'en 2015, mai 1995, 53 p.

Département fédéral des Transports, des Communications et de l'énergie, *Trafic marchandises à travers les Alpes*, février 1995, résumé en français, 12 p.

Département fédéral des Transports, des Communications et de l'énergie, *Itinéraires à travers les Alpes*, avril 1996, 39 p.

Département fédéral des Transports, des Communications et de l'énergie, *Message relatif à l'initiative populaire "pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit"*, 23 mai 1990, 47 p.

Département fédéral des Transports, des Communications et de l'énergie, *Message relatif à l'accord européen sur les grandes lignes de transport international combiné et les installations connexes*, 13 mai 1992, 44 p.

Département fédéral des Transports, des Communications et de l'énergie, *Message relatif sur le trafic conclu entre la Communauté européenne et la Suisse, ainsi que sur l'accord trilatéral entre la République fédéral d'Allemagne, la Suisse et l'Italie sur le trafic combiné rail/route*, 13 mai 1992, 44 p.

Département fédéral des Transports, des Communications et de l'énergie, *Mobilité en Suisse*, août 1994, 48 p.

Département fédéral des Transports, des Communications et de l'énergie, *Message sur la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes*, 23 mai 1990, 142 p.

Entreprendre en Chablais-Genevois, *Plaquette de présentation*, 1996, 4 p.

GID - ASADA - SED 74, *Le sillon alpin "30 ans de développement"*, mai 1991, 29 p.

Institut Universitaire Kurt Bösch, *Séminaire - Les territoires de l'avenir : une invention des réseaux*, Sion, 5 au 9 septembre 1994, 32 p.

L'Hebdo, *Enquête sur un bouleversement historique - France-Suisse : naissance d'une région*, 24 octobre 1996, pp. 5-24.

Maison de l'Economie - Annemasse, *Le Contrat Global de Développement du Genevois Haut-Savoyard - Document de synthèse*, mars 1996, 62 p.

Maison de l'Economie - Annemasse, *100 frontières*, 1992, 47 p.

Ministère de l'Equipement français, *Transports collectifs de l'agglomération franco-genevoise - Projet de metro léger Est-Ouest - Rapport au Ministre*, février 1995, 68 p.

Observatoire Economique du Genevois Haut-Savoyard, *1982-1990 : Radioscopie de 8 ans de croissance du Genevois Haut-Savoyard*, avril 1992, 17 p.

Observatoire Economique du Genevois Haut-Savoyard, *1982-1993 : Le Genevois Haut-savoyard*, janvier 1994, 23 p.

Società Italiana Traforo Gran San Bernardo, *Statuto*, 15 décembre 1993, 17 p.

Società Italiana Traforo Gran San Bernardo, *Statistiques 1964/1995*, 1996, 6 p.

Société touristique du Mont-Blanc, *Rapports annuels*, 1994, 6 mai 1995, 44 p.

Société touristique du Mont-Blanc, *Rapports annuels*, 1995, 13 mai 1996, 44 p.

Société touristique du Mont-Blanc, *Statuts mis à jour le 28 septembre 1992*, septembre 1992, 6 p.

SODEVAL, *SODEVAL Votre partenaire en Valais, en Suisse*, plaquette, 1995, 2 p.

SODEVAL, *L'innovation en Valais*, 1995, 24 p.

Syndicat National du Decolletage, *Plaquette de présentation*, 1998, 12 p.

Transflash, supplément, Ministère de l'Équipement des Transports et du Logement, *Les enquêtes ménages déplacements : l'avenir devant soi*, octobre 1998, 4 p.

Tunnel routier sous le Mont-Blanc, *Statistiques de trafic*, 1996, 16 p.

Tunnel routier sous le Mont-Blanc, *Quelques notes sur le tunnel routier du Mont-Blanc*, 1966, 20 p.

Union de Banques Suisses, *Région Vaud - Suisse*, décembre 1995, 43 p.

GÉNÉRALITÉS, ATLAS, ENCYCLOPÉDIE ET STATISTIQUES

A propos des migrations

Commandement du Corps des gardes-frontière du III^e arrondissement des douanes, *Statistiques sur les passages de personnes aux postes de douanes du Canton de Genève et du Canton du Valais*, ronéo en plusieurs documents, 1996, 23 p.

Conseil du Léman, Commission "Transports et communications", *Etude des flux de frontaliers dans le bassin lémanique*, Notice technique 1^{ère} phase, Transitec, octobre 1993, 14 p.

INSEE, *Recensement général de la population de 1990*, différents documents

Office Cantonal de la Statistique - Genève, *Les travailleurs frontaliers dans le canton de Genève*, 8 juillet 1997, 10 p.

Office Cantonal de la Statistique - Genève, *La main-d'oeuvre étrangère dans le canton de Genève - évolution depuis 1955*, janvier 1995, 44 p.

Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, *Réglementation pour les étrangers - Directives et commentaires*, novembre 1990, pp. 48-49.

Office fédéral de la statistique, *Recensement de la population 1990 - Un profil de la Suisse*, 1993, 65 p.

Office fédéral des étrangers, *Les étrangers en Suisse - Effectifs*, août 1995, 133 p.

Service Cantonal de Statistique - Genève, *La main-d'oeuvre frontalière dans le canton de Genève - Données rétrospectives*, janvier 1989, 43 p.

Autres

Conseil Général de la Haute-Savoie, *Evolution spatialisée de la Haute-Savoie*, novembre 1996, 101 p. plus annexes statistiques.

Conseil Général de la Haute-Savoie, *Schéma d'Aménagement Départemental*, décembre 1991, 50 p. plus annexes et atlas.

Conseil du Léman, *Chiffres clefs de l'Espace lémanique*, trimestriel

Conseil du Léman / MG Editions, *Le Léman. L'encyclopédie*, 1996, 788 p.

Eurostat, *Régions*, Annuaire statistiques, 1995 et 1998

IRES/Cemagref/Interreg, *Atlas des Alpes occidentales*, 1996, 129 p.

ISTAT, *Annuario Statistico Italiano*, 1996, 1998

Maison de l'économie - Annemasse, *Document synthèse : Le contrat global de développement du Genevois Haut-Savoyard.*, Annemasse, 1996, 62 p.

Office de la statistique du Canton de Valais - Banque Cantonale du Valais, *Le Valais en chiffres*, 1995, 80 p.

Service d'Etudes du SGAR - Préfecture de Région Rhône-Alpes, *L'Etat et l'aménagement du territoire en Rhône-Alpes - Le Genevois français*, juin 1992, 40 p.

REVUES DÉPOUILLÉES

Bilan synthétique, Agence Touristique Départementale - Haute-Savoie, semestriel

Bulletin d'information, Comité Régional Franco-Genevois, trimestriel

Bulletin d'Information, Conseil du Léman, mensuel

CCIGinfo, Chambre de Commerce et d'Industrie de Genève, bimensuel

CCIG - Rapport annuel, Chambre de Commerce et d'Industrie de Genève, annuel

Dossiers d'informations, Agence Touristique Départementale - Haute-Savoie, annuel

Genève, cap sur l'Europe, Bulletin d'information du Bureau des questions européennes, République et canton de Genève : affaires régionales et européennes

Horizon-Region, Service des Affaires Régionales de Genève, semestriel

La Suisse et le monde, revue du Département fédéral des affaires étrangères, Berne, trimestriel

Le frontalière Magazine, Groupement des frontaliers, Annemasse, bimensuel

Magazine du Conseil Général, Conseil Général de la Haute-Savoie, mensuel

Observatoire économique de la Savoie, Maison de l'Economie, annuel

Observatoire du tourisme en Savoie, Conseil Général de la Savoie, semestriel

Portes du Soleil magazine, Association des Portes du Soleil, semestriel

Rapport de conjoncture, CCI de la Haute-Savoie, trimestriel

Tendances 74, Chambre de Commerce et d'Industrie de la Haute-Savoie, trimestriel

ANNEXES

- n°1 Sélection des articles essentiels des Constitutions suisse et italienne pour la compréhension de notre sujet .
- n°2 Sélection des articles français essentiels pour la coopération transfrontalière.
- n°3 Convention-cadre européenne n°106 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et Protocole additionnel à la convention-cadre n°106
- n°4 Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République italienne concernant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales
- n°5 Accord-cadre entre la Confédération suisse et la République italienne sur la coopération transfrontalière des collectivités et autorités régionales et locales
- n°6 Charte européenne des régions frontalières et transfrontalières
- n°7 Accord de Karlsruhe
- n°8 Enquête : échantillon et tri à plat des réponses
- n°9 Typologies statistiques : variables actives et caractéristiques des classes
- n°10 Projet de loi : région Savoie

ANNEXE n° 1

Sélection des articles essentiels des Constitutions Suisse et italienne pour la compréhension de notre sujet

CONSTITUTION FÉDÉRALE DE LA SUISSE

Art. 2

La Confédération a pour but d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger, (...)

Art. 3

Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral.

Art. 5

La Confédération garantit aux cantons leur territoire, leur souveraineté dans les limites fixées par l'article 3, (...)

Art. 7

Toute alliance particulière et tout traité d'une nature politique entre cantons sont interdits. (...)

Art. 8

La Confédération a seule le droit de déclarer la guerre et de conclure la paix, ainsi que de faire, avec les Etats étrangers, des alliances et des traités, notamment des traités de péage (douanes et de commerce).

Art. 9

Exceptionnellement, les cantons conservent le droit de conclure, avec les Etats étrangers, des traités sur des objets concernant l'économie publique, les rapports de voisinage et de police ; néanmoins, ces traités ne doivent rien contenir de contraire à la Confédération ou aux droits d'autres cantons.

Art. 10

Les rapports officiels entre les cantons et les gouvernements étrangers ou leurs représentants ont lieu par l'intermédiaire du Conseil fédéral. Toutefois, les cantons peuvent correspondre directement avec les autorités inférieures et les employés d'un Etat étranger, lorsqu'il s'agit des objets mentionnés à l'article précédent.

Art. 11

Il ne peut être conclu de capitulations militaires.

Art. 15

Dans le cas d'un danger subit provenant du dehors, le gouvernement du canton

menacé doit requérir des Etats confédérés et en aviser immédiatement l'autorité fédérale, le tout sans préjudice des dispositions qu'elle pourra prendre. Les cantons requis sont tenus de prêter secours. (...)

Art. 22quater

La Confédération édicte par la voie législative des principes applicables aux plans d'aménagement que les cantons seront appelés à établir en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire. (...)

Art. 24quater

(...) L'énergie produite par la force hydraulique ne peut être dérivée à l'étranger qu'avec l'autorisation de la Confédération.

Art. 24sexies

La protection de la nature et du paysage relève du droit cantonal. (...)

Art. 26

La législation sur la construction et l'exploitation des chemins de fer est du domaine de la Confédération.

Art. 26bis

La législation sur les installations de transport par conduites de combustibles ou de carburants liquides ou gazeux est du domaine de la Confédération.

Art. 28

Ce qui concerne les péages relève de la Confédération. Celle-ci peut percevoir des droits d'entrée et des droits de sortie.

Art. 29

(...) La législation des péages contiendra des dispositions propres à assurer le commerce frontière (...)

Art. 36bis

La Confédération assurera par voie législative l'établissement et l'utilisation d'un réseau de routes nationales (...) Réserve faite des attributions de la Confédération, les routes nationales sont placées sous la souveraineté des cantons.

Art. 36sexies

La Confédération protège la zone alpine contre les effets négatifs du trafic de transit. Elle limite les nuisances causées par le trafic de transit de telle sorte que les êtres humains, les animaux et les plantes ainsi que leurs espaces vitaux n'en subissent pas de dommages.

Les marchandises transitant d'une frontière à l'autre à travers les Alpes sont transportées par le rail. Le Conseil fédéral fixe les mesures à prendre par la voie d'ordonnance. Des dérogations à cette règle ne sont accordées que si elles sont indispensables ; les conditions en sont spécifiées dans la loi.

La capacité des routes de transit dans les régions alpines ne doit pas être augmentée. Les routes de contournement destinées à désengorger les localités ne tombent pas sous le coup de cette disposition.

Art. 37quater

La Confédération établit les principes applicables aux réseaux de chemins et sentiers pédestres.

L'aménagement et l'entretien de ces réseaux relèvent des cantons. (...)

Art. 38

La Confédération exerce tous les droits compris dans la régence des monnaies. Elle a seule le droit de battre monnaie. (...)

Art. 42ter

La Confédération encourage la péréquation financière entre les cantons. En particulier, lorsque des subventions fédérales sont accordées, la capacité financière des cantons et la situation des régions de montagne doivent être considérées de façon appropriée.

Art. 43

Tout citoyen d'un canton est citoyen suisse.

Art. 44

(...) La nationalité suisse peut également s'acquérir par naturalisation dans un canton et une commune. (...) La Confédération fixe les conditions minimales.

Art. 59

Demeurent réservées, en ce qui concerne les étrangers, les dispositions des traités internationaux.

Art. 69ter

La Confédération a le droit de légiférer sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers.

Art. 102

Les attributions et les obligations du Conseil fédéral, dans les limites de la présente constitution, sont notamment les suivantes :

(...)

7. Il examine les traités des cantons entre eux ou avec l'étranger, et il les approuve, s'il y a lieu ;

8. Il veille aux intérêts de la Confédération au dehors, notamment à l'observation de ses rapports internationaux, et il est, en général, chargé des relations extérieures ;

(...)

CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Art. 1

La République de Genève forme un des cantons souverains de la Confédération suisse. La souveraineté réside dans le peuple ; tous les pouvoirs politiques et toutes les fonctions publiques ne sont qu'une délégation de sa suprême autorité. Le peuple se compose de l'ensemble des citoyens. La forme du gouvernement est une démocratie représentative.

Art. 46

Le corps électoral, agissant collectivement, forme le Conseil général ; il ne délibère pas.

Art. 160 C

(...) Les autorités cantonales s'opposent par tous les moyens juridiques et politiques à leur disposition à l'installation de centrales nucléaires, de dépôts de déchets hautement et moyennement radioactifs et d'usines de retraitement sur le territoire du canton et au voisinage de celui-ci. (...)

CONSTITUTION DU CANTON DE VAUD

Art. 1

Le canton de Vaud est une république démocratique et l'un des Etats de la Confédération suisse.

Le peuple est souverain.

Art. 20

Le territoire du canton est inaliénable.

Art. 21

Le canton est divisé en districts, en cercles et en communes. Les districts sont formés d'un ou plusieurs cercles. Les cercles sont formés d'une ou de plusieurs communes.

Art. 80

(...) Les communes sont subordonnées à l'Etat, avec lequel elles concourent au bien de la société. (...)

CONSTITUTION DU CANTON DU VALAIS

Art. 1

Le Valais est une république démocratique, souveraine dans les limites de la Constitution fédérale et incorporée comme canton à la Confédération suisse.

La souveraineté réside dans le peuple. Elle est exercée, directement par les électeurs et indirectement par les autorités constituées.

Art. 12

La langue française et la langue allemande sont déclarées nationales. (...)

Art. 26

Le canton est divisé en districts. Les districts sont composés de communes. (...)

Art. 71

Les communes peuvent s'associer pour réaliser en commun certaines tâches d'utilité publique et constituer à cet effet des associations de droit public dotées de la personnalité juridique ou collaborer de autre manière. (...)

CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE ITALIENNE

Art. 1

L'Italie est une République démocratique, fondée sur le travail.

La souveraineté appartient au peuple qui l'exerce sous les formes et dans les limites de la Constitution.

Art. 5

La République, une et indivisible, reconnaît et promeut les autonomies locales ; elle met en oeuvre dans les services qui dépendent de l'Etat la plus ample décentralisation administrative ; elle ajuste les principes et les méthodes de sa législation aux exigences de l'autonomie et de la décentralisation.

Art. 6

La République assure la protection des minorités linguistiques par des normes particulières.

Art. 52

La défense de la Patrie est un devoir sacré du citoyen. (...)

Art. 57

Le Sénat de la République est élu sur une base régionale. Le nombre de sénateurs élus est de trois cent quinze. Aucune Région ne peut avoir un nombre de sénateurs inférieur à sept ; le Molise en a deux, la Vallée d'Aoste en a un. (...)

Art. 83

Le Président de la République est élu par le Parlement en séance conjointe de ses membres.

A l'élection participent trois délégués pour chaque Région, élus par le Conseil régional de manière à assurer la représentation de la minorité. La Vallée d'Aoste a un seul délégué. (...)

Art. 87

Le Président de la République est le Chef de l'Etat et il représente l'unité nationale. (...) Il accrédite et reçoit les représentants diplomatiques, ratifie les traités internationaux, après autorisation des Chambres lorsque celle-ci est requise. (...)

Art. 114

La République se divise en Régions, Provinces et Communes.

Art. 115

Les Régions sont constituées en organismes autonomes ayant des pouvoirs et des fonctions propres selon les principes fixés par la Constitution.

Art. 116

A la Sicile, à la Sardaigne, au Trentin-Haut Adige, au Frioul-Vénétie Julienne et à la Vallée d'Aoste sont attribuées des formes et des conditions particulières d'autonomie, selon les statuts spéciaux adoptés par des lois constitutionnelles.

Art. 117

La Région adopte pour les matières suivantes des normes législatives, dans les limites des principes fondamentaux établis par les lois de l'Etat, et pour autant que ces normes ne soient pas en contradiction avec l'intérêt national et celui des autres Régions ; (...) Les lois de la République peuvent déléguer à la Région le pouvoir d'adopter des dispositions en vue de leur application.

Art. 118

Les fonctions administratives pour les matières énumérées à l'article précédent sont du ressort des Régions, sauf pour les matières d'intérêt exclusivement local qui peuvent être attribuées par les lois de la République aux Provinces, Communes ou à d'autres organismes locaux. L'Etat peut, par une loi, déléguer à la Région l'exercice d'autres fonctions administratives. La Région exerce normalement ses fonctions administratives en les déléguant aux Provinces, aux Communes ou à d'autres organismes locaux, ou bien en se servant de leurs services.

Art. 119

Les Régions ont une autonomie financière sous les formes et dans les limites fixées par les lois de la République qui la coordonnent avec les finances de l'Etat, des Provinces et des Communes. Aux Régions sont attribués des impôts particuliers et une partie des impôts du Trésor en raison des besoins des Régions pour les dépenses nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions normales. Afin de pourvoir à des buts déterminés, (...), l'Etat assigne, par une loi, des subventions spéciales à des Régions particulières. La Région possède son domaine et son patrimoine particuliers, selon les modalités établies par les lois de la République.

Art. 120

La Région ne peut instituer des droits d'importation, d'exportation ou de transit entre les Régions. Elle ne peut adopter des mesures qui entravent, de quelque manière que ce soit, la libre circulation des personnes et des choses entre les Régions. Elle ne peut limiter le droit des citoyens à exercer leur profession, emploi ou travail dans n'importe quelle partie du territoire national.

Art. 131

Les Régions suivantes sont constituées : (...) ; Vallée d'Aoste ; (...)

Art. 132

(...) Un référendum et une loi de la République peuvent, après consultation des Conseils régionaux, autoriser que les Provinces et les Communes qui en feraient la demande, soient détachées d'une Région et rattachées à une autre.

Art. 133

(...) La Région, après avoir procédé à la consultation des populations intéressées, peut instituer sur son territoire de nouvelles Communes et modifier leur circonscription ainsi que leur dénomination.

DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

(...)

XII La réorganisation, sous quelque forme que ce soit, du parti fasciste dissous est interdite. Par une dérogation à l'article 48, la loi établit, pour une période maximum

de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la Constitution, des limitations temporaires au droit de vote et à l'éligibilité des chefs responsables fascistes.

XIII Les membres et les descendants de la Maison de Savoie ne sont pas électeurs et ne peuvent pas remplir des offices publics ni des charges électives.

L'entrée et le séjour sur le territoire national sont interdits aux anciens rois de la Maison de Savoie, à leurs épouses et à leurs descendants mâles.

Les biens existants sur le territoire national des anciens rois de la Maison de Savoie, de leurs épouses et de leurs descendants mâles, sont confisqués par l'Etat. Les transferts et les constitutions de droits réels sur ces biens qui seraient advenus après le 2 juin 1946 sont nuls.

STATUT SPECIAL DE LA VALLÉE D'AOSTE

Art. 1

La Vallée d'Aoste est constituée en Région autonome, dotée de la personnalité juridique, dans le cadre de l'unité politique de la République italienne, une et indivisible, sur la base des principes de la Constitution et selon le présent Statut.

Le territoire de la Vallée d'Aoste comprend les circonscriptions, des communes qui en font partie à la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

La région a pour chef-lieu Aoste.

Art. 2

En harmonie avec la Constitution et les principes de l'organisation juridique de l'Etat, et dans le respect des obligations internationales et des intérêts nationaux, ainsi que des dispositions fondamentales des réformes économiques et sociales de la République, la Région exerce le pouvoir législatif dans les matières suivantes :

- a) organisation des services et des organismes qui dépendent de la Région et statut légal et administratif du personnel ;
- b) organisations des collectivités locales et des circonscriptions y afférentes ;
- (...)
- f) routes et travaux publics d'intérêt régional ;
- g) urbanisme, plans d'aménagement des zones d'importance touristique ;
- (...)

Art. 3

La Région a le pouvoir d'édicter des normes législatives d'intégration et d'exécution des lois de la République, dans les limites précisées à l'article précédent, pour les adapter aux conditions régionales, dans les matières suivantes (...)

- c) expropriation pour cause d'utilité publique pour des travaux n'étant pas à la charge de l'Etat ;
- d) réglementation de l'exploitation des eaux publiques, à usage hydro-électrique ;
- (...)
- f) finances régionales et communales
- (...)

Art. 5

Les biens domaniaux de l'Etat situés sur le territoire de la région, à l'exception de ceux qui concernent la défense de l'Etat ou des services de caractère national, sont transférés au domaine de la Région. (...)

Art. 14

Le territoire de la Vallée d'Aoste est placé au-delà de la ligne de douane et constitue une zone franche. Les modalités de réalisation de la zone franche seront établies en accord avec la Région et fixées par une loi de l'Etat.

Art. 38

La langue française et la langue italienne sont à parité en Vallée d'Aoste. Les actes publics peuvent être rédigés dans l'une ou l'autre langue, à l'exception des actes de l'autorité judiciaire, qui sont rédigés en italien. Les Administrations de l'Etat prennent à leur service dans la Vallée, autant que possible, des fonctionnaires originaires de la région ou qui connaissent le français.

Art. 39

Dans les écoles de n'importe quel ordre ou degré qui dépendent de la Région, un nombre d'heures égal à celui qui est consacré à l'enseignement de l'italien est réservé, chaque semaine, à l'enseignement du français. L'enseignement de quelques matières peut être dispensé en français.

Art. 40bis

Les populations de langue allemande des Communes de la Vallée du Lys indiquées par la loi régionale ont droit à la sauvegarde de leurs caractéristiques et de leurs traditions linguistiques et culturelles. (...)

Art. 42

La Région peut, après consultation des populations intéressées, créer, par une loi, de nouvelles Communes sur son territoire et modifier leur circonscription et leur dénomination.

ANNEXE n° 2

Sélection des articles français essentiels pour la coopération transfrontalière

Constitution de 4 octobre 1958

Article 52.

Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à la ratification.

Article 53.

Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient les dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.

Article 53-1.

La République peut conclure avec les Etats européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées.

Toutefois, même si la demande n'entre pas dans leur compétence en vertu de ces accords, les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif.

Article 54. (Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992)

Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution.

Article 55.

Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.

Loi n°82-213 du 2 mars 1982, article 65

Les dispositions du paragraphe II de l'article 4 de la loi du 5 juillet 1972 et de l'article 9 de la loi du 6 mai 1976 sont remplacées par les dispositions suivantes :

Deux ou plusieurs régions peuvent, pour l'exercice de leurs compétences, conclure

entre elles des conventions ou créer des institutions d'utilité commune.

Le conseil régional peut décider, avec l'autorisation du Gouvernement, d'organiser, à des fins de concertation et dans le cadre de la coopération transfrontalière, des contacts réguliers avec des collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région.

Loi n°82-610 du 15 juillet 1982, article 21, alinéas 2, 4 et 5 (Art. L.1112-2)¹

Des groupements d'intérêt public peuvent être créés pour mettre en oeuvre et gérer ensemble, pendant une durée déterminée, toutes les actions requises par les projets et programmes de coopération interrégionales et transfrontalière intéressant des collectivités locales appartenant à des Etats membres de l'Union européenne.

Les collectivités locales appartenant à des Etats membres de l'Union européenne peuvent participer aux groupements d'intérêt public visés à l'alinéa précédent

Loi n°92-125 du 6 février 1992, article 131-1 (Art. L.1112-1)

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France.

Ces conventions entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées aux articles L.2131-1 et L.2131-2. Les dispositions de l'article L.2131-6 sont applicables à ces conventions.

Cette loi est complétée par le décret n°93-571 du 27 mars 1993, relatif aux groupements d'intérêt public institués par l'article 133 de la loi d'orientation

Loi n°92-125 du 6 février 1992, article 133-1 (Art. L.1112-4)

Dans le cadre de la coopération transfrontalière, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, adhérer à un organisme public de droit étranger ou participer au capital d'une personne morale de droit étranger auquel adhère ou participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un Etat européen frontalier. L'objet exclusif de cet organisme ou de cette personne morale doit être d'exploiter un service public ou de réaliser un équipement local intéressant toutes les personnes publiques participantes. Cette adhésion ou cette participation est autorisée par décret en Conseil d'Etat.

Cette adhésion ou cette participation fait l'objet d'une convention avec l'ensemble des collectivités territoriales étrangères ou de leurs groupements adhérant à l'organisme public en cause ou participant au capital de la personne morale en cause. Cette convention détermine la durée, les conditions, les modalités financières et de contrôle de cette adhésion ou de cette participation au capital ou aux charges d'une même personne morale de droit étranger des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements ne peut être supérieur à 50 % de ce capital ou de ces charges.

La convention prévue à l'alinéa précédent entre en vigueur dès sa transmission au représentant de l'Etat dans le département dans les conditions fixées aux articles L.2131-1 et L.2331-2. Les dispositions des articles L.2131-6 et L.2131-7 sont applicables à ces conventions.

Les comptes certifiés par un commissaire aux comptes, ainsi que le rapport

¹ Correspond au Code Général des Collectivités territoriales, Communes-Département-Région, 1998

d'activité des personnes morales de droit étranger aux capitaux desquels participent les collectivités territoriales et leurs groupements sont chaque année annexés au budget de ces personnes publiques. Il en est de même des comptes et du rapport d'activité des organismes publics de droit étranger auxquels adhèrent les collectivités territoriales et leurs groupements. Cette annexe précise le montant de la participation de chacune de ces personnes publiques.

Loi n°92-125 du 6 février 1992, article 133-2 (Art. L.1112-5)

Aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un Etat étranger.

Loi n°92-125 du 6 février 1992, article 134 (Art. L.1112-6)

Il est créé une commission nationale de la coopération décentralisée qui établit et tient à jour un état de la coopération décentralisée de la coopération décentralisée menée par les collectivités territoriales. Elle peut formuler toute proposition tendant à renforcer celle-ci.

Loi n°92-125 du 6 février 1992, article 135 (Art. L.1112-7)

Des décrets en Conseil d'Etat fixent, en tant que de besoin, les conditions d'application du présent chapitre.

Loi n°95-115 du 4 février 1995, article 83

Reprise des articles 133-1 et 133-2 de la loi n°92-125 du 6 février 1992.

ANNEXE n° 3

Convention-cadre européenne n°106 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales²

Madrid, 21 mai 1980

PREAMBULE

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente Convention, Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres et de **promouvoir la coopération**³ entre ceux-ci ;

Considérant qu'aux termes de l'article 1er du Statut du Conseil de l'Europe, ce but sera poursuivi notamment par la conclusion d'accords dans le domaine administratif ;

Considérant que le Conseil de l'Europe tend à assurer la participation des collectivités ou autorités territoriales de l'Europe à la réalisation de son but ;

Considérant l'importance que peut revêtir pour la poursuite de cet objectif, **la coopération des collectivités ou autorités territoriales frontalières dans des matières telles que le développement régional, urbain, rural, la protection de l'environnement, l'amélioration des infrastructures et des services offerts aux citoyens et l'entraide en cas de sinistre** ;

Considérant qu'il découle de l'expérience acquise que la coopération des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe est de nature à permettre une meilleure exécution de leur mission, qu'elle est susceptible en particulier de contribuer à la mise en valeur et au développement des régions frontalières ;

Résolus à favoriser autant que possible cette coopération et à contribuer ainsi au progrès économique et social des régions frontalières et à la solidarité qui unit les peuples européens,

Sont convenus de ce qui suit :

Article 1

Chaque Partie contractante s'engage à **faciliter et à promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités ou autorités territoriales** relevant de sa juridiction et les collectivités ou autorités territoriales relevant de la compétence d'autres Parties contractantes. Elle s'efforcera de promouvoir la conclusion des accords et arrangements qui s'avéreront nécessaires à cette fin dans le **respect des dispositions constitutionnelles propres à chaque Partie**.

Article 2

1. Est considérée comme **coopération transfrontalière**, au sens de la présente Convention, toute **concertation visant à renforcer et à développer les**

² Source : Conseil de l'Europe, n° 106

³ souligné par nous

rapports de voisinage entre collectivités ou autorités territoriales relevant de deux ou plusieurs parties contractantes, ainsi que la conclusion des accords et arrangements utiles à cette fin. La coopération transfrontalière s'exercera dans le cadre **des compétences des collectivités territoriales**, telles qu'elles sont définies par le droit interne. L'étendue et la nature de ces compétences ne sont pas affectées par la présente Convention.

2. Aux fins de la présente Convention, l'expression "collectivités ou autorités territoriales" s'entend des collectivités, autorités ou organismes exerçant des fonctions locales et régionales et considérées comme telles dans le droit interne de chaque Etat. Toutefois, chaque Partie contractante peut, au moment de la signature de la présente Convention ou par voie de communication ultérieure au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, désigner les collectivités, autorités ou organismes, les objets et les formes auxquels elle entend limiter le champ d'application ou qu'elle entend exclure du champ d'application de la présente Convention.

Article 3

1. Aux fins de la présente Convention, les **Parties contractantes favoriseront**, sous réserve des dispositions de l'article 2, paragraphe 2, **les initiatives des collectivités et autorités territoriales** prenant en considération les schémas d'arrangements entre collectivités et autorités territoriales élaborés dans le cadre du Conseil de l'Europe. Elles pourront, si elles l'estiment nécessaire, prendre en considération les modèles d'accords interétatiques, bilatéraux ou multilatéraux mis au point au Conseil de l'Europe et destinés à faciliter la coopération entre les collectivités et autorités territoriales.

Les arrangements et les accords à conclure pourront notamment s'inspirer des modèles et schémas d'accords, de statuts et de contrats annexés à la présente Convention numérotés de 1.1 à 1.5 et de 2.1 à 2.6 moyennant les adaptations rendues nécessaires par la situation particulière propre à chaque Partie contractante. Ces modèles et schémas d'accords, de statuts et de contrats, étant de nature indicative, n'ont pas de valeur conventionnelle.

3. Les dispositions qui précèdent **n'affectent pas la faculté pour les parties contractantes de recourir d'un commun accord à d'autres formes de coopération transfrontalière.** De même, les dispositions de la présente Convention ne sauraient être interprétées comme rendant caducs des accords de coopération déjà existants.

4. Les accords et arrangements seront conclus dans **le respect des compétences prévues par le droit interne de chaque Partie** contractante en matière de relations internationales et d'orientation politique générale, ainsi que dans **le respect des règles de contrôle ou de tutelle auxquelles sont soumises les collectivités ou autorités territoriales.**

5. A cet effet, chaque Partie contractante peut, au moment de la signature de la présente Convention ou par voie de communication ultérieure au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, indiquer les **autorités** qui, selon son droit interne, sont compétentes pour exercer le **contrôle ou la tutelle** à l'égard des collectivités et autorités territoriales concernées.

Article 4

Chaque Partie contractante s'efforcera de résoudre les difficultés d'ordre juridique, administratif ou technique qui sont de nature à entraver les développements et le bon fonctionnement de la coopération transfrontalière et

se concertera autant que de besoin avec la ou les autres Parties contractantes intéressées.

Article 5

Dans le cas d'une coopération transfrontalière entreprise conformément aux dispositions de la présente Convention, les Parties contractantes envisageront l'opportunité **d'accorder aux collectivités territoriales qui y participent les mêmes facilités que dans le cas où la coopération s'exercerait sur le plan interne.**

Article 6

Toute Partie contractante fournira dans toute la mesure du possible les informations qui lui sont demandées par une autre Partie contractante en vue de faciliter la mise en oeuvre par celle-ci des obligations qui lui incombent en vertu de la présente Convention.

Article 7

Chaque Partie contractante veillera à ce que les collectivités ou autorités territoriales concernées soient informées des moyens d'action qui leur sont offerts par la présente Convention.

Article 8

1. Les Parties contractantes transmettront au Secrétaire Général toute information appropriée relative aux accords et aux arrangements visés à l'article 3.
2. Toute proposition faite par l'une ou plusieurs Parties contractantes en vue de compléter ou de développer la Convention ou les modèles d'accords et d'arrangements sera transmise au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Celui-ci la soumettra au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui décidera des suites à donner.

Article 9

1. **La présente Convention est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe.** Elle sera ratifiée, acceptée ou approuvée. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés auprès du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.
2. La Convention entrera en vigueur trois mois après le dépôt du quatrième instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, à condition que deux au moins des Etats ayant accompli cette formalité aient une **frontière commune.**
3. Elle entrera en vigueur à l'égard de tout Etat signataire qui la ratifiera, l'acceptera ou l'approuvera ultérieurement, trois mois après la date du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 10

1. Après l'entrée en vigueur de la présente Convention, le **Comité des Ministres pourra décider, à l'unanimité des voix exprimées, d'inviter tout Etat européen non membre à adhérer à la présente Convention.** Cette invitation devra recevoir l'accord exprès de chacun des Etats ayant ratifié la Convention.
2. L'adhésion s'effectuera par le dépôt, près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, d'un instrument d'adhésion qui prendra effet trois mois après la date de

dépôt.

Article 11

1. **Toute Partie contractante pourra, en ce qui la concerne, dénoncer la présente Convention** en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.
2. La dénonciation prendra effet six mois après la date de la réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 12

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil et à tout Etat ayant adhéré à la présente Convention

- a. Toute signature ;
- b. Le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion ;
- c. Toute date d'entrée en vigueur de la présente Convention, conformément à son article 9 ;
- d. Toute déclaration reçue en application des dispositions du paragraphe 2 de l'article 2 ou du paragraphe 5 de l'article 3 ;
- e. Toute notification reçue en application des dispositions de l'article 11 et la date à laquelle la dénonciation prendra effet.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Convention.

Fait à Madrid, le 21 mai 1980, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe et à tout Etat invité à adhérer à la présente Convention.

Pour le Gouvernement de la République française,
Strasbourg, le 10 novembre 1982
André Chandernagor

Pour le Gouvernement de la République italienne
Marino Corder

Pour le Gouvernement de la Confédération suisse
Strasbourg, le 16 avril 1981
Alfred Wacker

**Protocole additionnel à la
Convention-cadre européenne
sur la coopération transfrontalière
des collectivités ou autorités territoriales**

Strasbourg, 9 novembre 1995

(...)

Sont convenus des dispositions supplémentaires suivantes :

Article 1

1. **Chaque Partie reconnaît et respecte le droit des collectivités ou autorités territoriales soumises à sa juridiction et visées aux articles 1er et 2 de la Convention-cadre de conclure, dans les domaines communs de compétence, des accords de coopération transfrontalière avec les collectivités ou autorités territoriales d'autres Etats**, selon les procédures prévues par leurs statuts, conformément à la législation nationale et dans le respect des engagements internationaux pris par la Partie en question.
2. **Un accord de coopération transfrontalière engage la seule responsabilité des collectivités ou autorités territoriales qui l'ont conclu.**

Article 2

Les décisions convenues dans le cadre d'un accord de coopération transfrontalière sont mises en oeuvre par les collectivités ou autorités territoriales dans leur ordre juridique national en conformité avec leur droit national. Les décisions ainsi mises en oeuvre sont considérées comme ayant la valeur juridique et les effets qui se rattachent aux actes de ces collectivités ou autorités dans **leur ordre juridique national.**

Article 3

Les accords de coopération transfrontalière conclus par les collectivités ou autorités territoriales peuvent **créer un organisme de coopération transfrontalière, ayant ou non la personnalité juridique.** L'accord indiquera, en respectant la législation nationale, si l'organisme, compte tenu des tâches qui lui sont attribuées, doit être considéré, dans l'ordre juridique dont relèvent les collectivités ou autorités qui ont conclu l'accord, comme un **organisme de droit public ou de droit privé.**

Article 4

1. **Lorsque l'organisme de coopération transfrontalière a la personnalité juridique, celle-ci est définie par la loi de la Partie contractante dans laquelle il a son siège.** Les autres Parties contractantes dont relèvent les collectivités ou autorités territoriales parties à l'accord reconnaissant la personnalité juridique dudit organisme conformément à leur droit national.
2. L'organisme de coopération transfrontalière exécute les missions qui lui sont confiées par les collectivités ou autorités territoriales conformément à son objet et

dans les conditions prévues par le droit national dont il relève. Ainsi :

- a. Les actes de l'organisme de coopération transfrontalière sont régis par son statut et par le droit de l'Etat de son siège ;
- b. **L'organisme de coopération transfrontalière n'est toutefois pas habilité à prendre des actes de portée générale ou susceptibles d'affecter les droits et libertés des personnes ;**
- c. L'organisme de coopération transfrontalière est financé par des participations budgétaires des collectivités ou autorités territoriales. **Il n'a pas capacité à décider de prélèvement de nature fiscale.** Il peut, le cas échéant, recevoir des recettes au titre des services qu'il rend aux collectivités ou autorités territoriales, à des usagers ou à des tiers ;
- d. L'organisme de coopération transfrontalière établit un budget annuel prévisionnel et un compte de clôture certifié par des experts indépendants des collectivités ou autorités territoriales parties à l'accord.

Article 5

1. **Les Parties contractantes peuvent, si leur législation nationale le permet, décider que l'organisme de coopération transfrontalière est un organisme de droit public et que ses actes ont, dans l'ordre juridique de chacune des Parties contractantes, la même valeur juridique et les mêmes effets que s'ils avaient pris par les collectivités ou autorités territoriales qui ont conclu l'accord.**

2. Toutefois, l'accord peut prévoir que l'exécution des actes incombe aux collectivités ou autorités territoriales qui ont conclu l'accord, spécialement lorsque ces actes sont susceptibles d'affecter les droits, libertés et intérêts des individus. En outre, une Partie contractante peut prévoir que l'organisme de coopération transfrontalière ne pourra pas avoir un mandat général ni être habilité à prendre des actes de portée générale.

Article 6

1. Les actes pris par les les collectivités ou autorités territoriales, en vertu d'un accord de coopération transfrontalière, sont soumis aux mêmes contrôles que ceux prévus par le droit de chaque Partie contractante sur les actes des les collectivités ou autorités territoriales qui ont conclu l'accord.

2. **Les actes pris par les organismes de coopération transfrontalière, créés en vertu d'un accord, sont soumis aux contrôles prévus par le droit de l'Etat du siège de l'organisme sans négliger par ailleurs les intérêts des collectivités ou autorités territoriales des autres Etats.** L'organisme de coopération transfrontalière doit satisfaire aux demandes d'information émanant des autorités des Etats dont relèvent les collectivités ou autorités territoriales. Les autorités de contrôle des Parties contractantes recherchent les moyens d'une coordination et d'une information appropriées.

3. Les actes pris par les organismes prévus au paragraphe 1 de l'article 5 sont soumis aux mêmes contrôles que ceux prévus par le droit de chaque Partie contractante sur les actes des collectivités ou autorités territoriales qui ont conclu l'accord.

Article 7

Les contentieux éventuels résultant du fonctionnement de l'organisme de coopération transfrontalière sont portés devant les juridictions compétentes en

vertu du droit national ou en vertu d'un accord international.

Article 8

1. Chaque Partie contractante indique, au moment de la signature du présent Protocole ou du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, si elle applique les dispositions des articles 4 et 5 ou d'un seul de ces articles.
2. Cette déclaration pourra être modifiée à tout moment par la suite.

Article 9

Aucune réserve n'est admise aux dispositions du présent Protocole.

Article 10

1. Le présent protocole est ouvert à la signature des Etats signataires de la Convention-cadre qui peuvent exprimer leur consentement à être liés par :
 - a. Signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation ; ou
 - b. Signature, sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, suivie de ratification, d'acceptation ou d'approbation.
2. Un Etat membre du Conseil de l'Europe ne peut signer le présent Protocole sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, ou déposer un instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, s'il n'a pas déjà déposé ou s'il ne dépose pas simultanément un instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation de la Convention-cadre.
3. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe.

Article 11

1. Le présent Protocole entrera en vigueur trois mois après la date à laquelle quatre Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par le Protocole, conformément aux dispositions de l'article 10.
2. Pour tout Etat membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par le Protocole, celui-ci entrera en vigueur trois mois après la date de la signature ou du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 12

1. Après l'entrée en vigueur du présent Protocole, tout Etat qui a adhéré à la Convention-cadre pourra adhérer également au présent Protocole.
2. L'adhésion s'effectuera par le dépôt, près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, d'un instrument d'adhésion qui prendra effet trois mois après la date de son dépôt.

Article 13

1. Toute Partie contractante peut, à tout moment, dénoncer le présent Protocole en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.
2. La dénonciation prendra effet six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 14

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du

Conseil de l'Europe et à tout Etat ayant adhéré au présent Protocole :

- a. toutes déclarations notifiées par une Partie contractante conformément à l'article 8 ;
- b. toute signature ;
- c. le dépôts de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion ;
- d. toute date d'entrée en vigueur du présent Protocole, conformément à ses articles 11 et 12 ;
- e. tout autre acte, notification ou communication ayant trait au présent Protocole.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole.

Fait à Strasbourg, le 9 novembre 1995, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe et à tout Etat invité à adhérer au présent Protocole.

La Suisse a ratifié la Convention le 4 juin 1982

La France a ratifié la Convention le 23 décembre 1983, sans l'article 5

L'Italie a ratifié la Convention le 19 novembre 1984

ANNEXE n° 4

Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République italienne concernant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales

Le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne, ci-après dénommés les parties contractantes :

- . désireux de faciliter l'application de la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales signée le 21 mai 1980, ratifiée par la France le 23 décembre 1983 et par l'Italie le 19 novembre 1984
- . désireux de contribuer au renforcement des relations traditionnelles de coopération transfrontalière dans le cadre du processus d'intégration européenne ;
- . conscients des avantages liés à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, sont convenus de ce qui suit :

Article 1er

Les parties contractantes favorisent les initiatives des collectivités territoriales visant à développer la coopération transfrontalière.

Article 2

Aux termes du présent accord, les collectivités territoriales désignent :

Pour la partie française : la collectivité territoriale de Corse, les régions, les départements, les communes jouxtant la frontière entre les territoires des parties contractantes, les autres communes situées dans les départements frontaliers, ainsi que les groupements pouvant être constitués par les collectivités précitées.

Pour la partie italienne : les régions, les provinces, les communes, les communautés de montagne, les coopératives communales et provinciales situées, au moins en partie, dans la zone frontalière de vingt-cinq kilomètres à compter de la frontière franco-italienne.

Article 3

Dans le respect du droit international et des engagements internationaux de chacune des parties contractantes ainsi que dans les limites des compétences qui sont reconnues en droit national aux collectivités territoriales, celles-ci peuvent conclure des accords et arrangements de coopération transfrontalière dans les domaines suivants :

- . le développement urbain et régional ;
- . les transports et les communications ;
- . l'énergie ;
- . la protection de l'environnement ;
- . le traitement des déchets ; la construction de réseaux de collecte des eaux usées et de stations d'épuration ;

- . l'enseignement et la recherche scientifique et technologique appliquée ;
- . la formation, l'orientation et la reconversion professionnelles ;
- . l'hygiène et la santé ;
- . la culture et le sport ;
- . l'assistance mutuelle en cas de catastrophe et de sinistre ;
- . le développement économique et social ;
- . l'amélioration des structures agraires ;
- . le tourisme ;

La liste qui précède pourra être modifiée par un échange de notes entre les parties contractantes.

Article 4

Les accords et les arrangements entre les collectivités territoriales sont conclus dans le respect des procédures prévues par le droit interne de chacune des parties contractantes et dans le respect des engagements internationaux qui lient les parties contractantes.

Les accords et arrangements conclus sur la base du présent accord ne peuvent pas porter atteinte à la coopération transfrontalière existante, sous des formes diverses, dans les Etats parties, et en particulier celle qui a été établie sur la base d'un accord international.

Les accords et arrangements entre les collectivités territoriales ne pourront affecter la faculté des parties contractantes de conclure ultérieurement des accords concernant la coopération transfrontalière.

Article 5

Les parties contractantes ne sont d'aucune manière engagées par les conséquences contractuelles des accords et des arrangements conclus entre les collectivités territoriales ou de la mise en oeuvre de ces accords et arrangements.

Article 6

Les accords qui sont conclus entre les collectivités territoriales doivent définir le droit applicable aux dits accords. Ce droit applicable est celui de l'une des parties contractantes. En cas de litige, la juridiction compétente sera celle de l'Etat dont le droit est applicable en vertu de l'accord conclu entre les collectivités territoriales.

Article 7

Les parties contractantes s'informent mutuellement et se concertent sur le développement de la coopération transfrontalière des collectivités territoriales dans le cadre de travaux de la commission intergouvernementale destinée à contribuer à la solution des problèmes de voisinage qui se posent de part et d'autre de la frontière franco-italienne.

Article 8

Chacune des parties contractantes notifiera à l'autre l'accomplissement des procédures constitutionnelles internes requises en ce qui la concerne pour l'entrée en vigueur du présent accord, qui prendra effet le jour de la réception de la dernière notification.

Article 9

Le présent accord est conclu pour une durée illimitée. Il pourra être dénoncé par

l'une des parties contractantes avec un préavis de six mois. La dénonciation ne prendra effet qu'à l'expiration de ce préavis.

La dénonciation est sans effet sur les accords et arrangements de coopération transfrontalière des collectivités territoriales en vigueur à la date d'effet de cette dénonciation.

Fait à Rome, le 26 novembre 1993.

ANNEXE n° 5

Accord-cadre entre la Confédération suisse et la République italienne sur la coopération transfrontalière des collectivités et autorités régionales et locales

Le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République italienne, dans le but de faciliter l'application de la Convention-cadre européenne du 21 mai 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités et autorités territoriales et conscients des avantages liés à la coopération transfrontalière des collectivités et entités régionales et locales pour réaliser une coopération européenne toujours plus étroites, conviennent ce qui suit :

Article 1er

Les Parties s'efforcent de favoriser les initiatives prises par les collectivités et entités régionales et locales tendant à établir et à développer la coopération transfrontalière.

Article 2

Dans le cadre du présent Accord, il faut entendre par collectivités et entités régionales et locales :

a) en ce qui concerne l'Italie : les régions, les provinces, les communes, les communautés alpestres, les consortiums communaux et provinciaux de services et d'ouvrages. La profondeur de la zone où doivent être localisées les entités locales italiennes habilitées à conclure les accords et ententes en question, et qui ne sont pas situées à la frontières, est de 25 kilomètres à mesurer de la frontière italo-suisse ;

b) en ce qui concerne la Suisse : les cantons des Grisons, du Tessin et du Valais, ainsi que leurs communes bourgeoises, les régions de montagne et les consortiums de services et d'ouvrages.

Article 3

Les matières susceptibles de faire l'objet d'accords et d'ententes dans le cadre du présent Accord sont les suivantes :

- a) développement urbain et régional ;
- b) transports et communications ;
- c) énergie ;
- d) protection de la nature et de l'environnement ;
- g) hygiène et santé ;
- h) culture et sports ;
- i) protection civile et aide réciproque en cas de catastrophe ;
- j) tourisme ;
- k) problèmes rencontrés par les frontaliers ;
- l) promotion d'activités économiques et commerciales ;
- m) activités concernant les parcs transfrontaliers, traitement des déchets, construction d'égouts et de canalisations ;
- n) amélioration des structures agricoles ;
- o) infrastructures sociales.

Dans ce cadre et dans les limites des compétences attribuées par le droit interne de chaque Partie, les collectivités et entités régionales et locales peuvent conclure des accords et des ententes de coopération transfrontalière.

Les parties pourront convenir de l'élargissement éventuel de la liste susmentionnée, compte tenu des développements survenus sur le plan interne.

Article 4

Les accords et ententes sont conclus en se conformant aux procédures prévues par chaque Partie. Les accords et ententes ne peuvent être interprétés de façon à modifier ou à priver d'effet les accords de coopération transfrontalière existants, sous différentes formes, entre les Parties au présent accord, ni affecter la faculté des Parties de conclure des accords en la matière. Les charges financières résultant des accords et ententes, ainsi que des mesures relatives à leur mise en oeuvre, n'incombent pas aux administrations centrales des Parties.

Article 5

Les Parties peuvent recourir à la voie diplomatique pour examiner les questions qui surgiraient quant à l'application et à l'interprétation des accords et ententes intervenus entre les collectivités et entités régionales et locales conformément au présent Accord.

Article 6

Le présent Accord est conclu pour une durée illimitée. Il peut être dénoncé par chaque Partie moyennant un préavis de six mois.

L'Accord entrera en vigueur à la date à laquelle les Parties se seront notifiées l'accomplissement des exigences contenues dans leurs législations constitutionnelles respectives.

Fait à Berne le 24 février 1993, en deux exemplaires, en langue italienne.

ANNEXE n° 6

Charte européenne des régions frontalières et transfrontalières

Association des régions frontalières européenne (ARFE)

I. Préambule

Les frontières sont des "cicatrices de l'histoire". La coopération transfrontalière contribue à atténuer les inconvénients nés de l'existence de frontières, à surmonter la position périphérique de certaines régions frontalières au sein de leur Etat et à améliorer les conditions de vie de la population. Elle doit englober tous les domaines, que ce soit la culture, le social, l'économie ou les infrastructures. La connaissance et la compréhension du voisin sont tout aussi importantes que l'établissement de relations de confiance.

La pluralité des problèmes et des opportunités que l'on rencontre de part et d'autre des frontières en Europe rend la coopération transfrontalière indispensable. Elle permet d'appliquer les principes du droit international aux régions transfrontalières et à la coopération entre collectivités publiques au niveau subétatique et entre les différents groupes de populations par delà les frontières. Elle favorise la paix, la liberté, la sécurité et la sauvegarde des droits de l'homme, ainsi que la protection des minorités ethniques et nationales. De ce fait, les régions frontalières et transfrontalières joueront le rôle de ponts et formeront les pierres angulaires du processus d'unification européenne et de la vie en commun des populations européennes et des minorités.

La subsidiarité et le partenariat, indispensable au niveau européen, national, régional et local le sont également pour la coopération transfrontalière, concrète et proche des besoins du citoyen, au sein de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, doivent inspirer la coopération croissante avec et entre l'Europe centrale et orientale et avec la frange méridionale des Etats non-européens.

II. Fondements historiques et politiques

1. Aspects historiques

L'Europe actuelle est imprégné par une culture et une histoire communes. Jusqu'au XVIIe siècle surtout, se mit en place une mosaïque de provinces forgées par l'histoire. Le XVIIIe siècle, caractérisé par le développement dynamique dans les domaines de l'industrie et de la politique, vit apparaître les concepts de constitutionnalité, de droits de l'homme, de droits fondamentaux, de libéralisme économique. Dans le champ tendu autour du concept de région, qui s'est développé avec de nombreuses similitudes, s'est imposé l'idée dominante d'état-Nation au XIXe et au XXe siècles. Les frontières des Etats nationaux souvent provoquèrent en Europe le découpage des provinces forgées par l'histoire, avec leurs différentes régions et leurs ethnies. Mais ni celles-ci, ni ceux-là, ne cessèrent

pour autant d'exister.

2. Aspects politiques

C'est à partir d'impératifs de défense que s'affirma le concept traditionnel de frontière étatique. Juridiquement, les frontières constituent une ligne au-delà de laquelle cesse la souveraineté des Etats.

A l'époque des Etats-Nations et de leurs démêlés belliqueux, la crainte des agressions militaires commanda la mise en place de bandes frontalières plus ou moins larges, qui se distinguaient de par leur situation périphérique dans divers domaines : économie, transports, culture et peuplement ; du centre des Etats vers les frontières, ces activités allaient en s'affaiblissant. Sauf à des rares exceptions, les provinces frontalières évoluèrent ainsi vers l'état de régions faiblement structurées, rarement ou insuffisamment accessibles par la route ou par le rail.

L'extension des moyens de communication - moyen de transport, imprimerie, plus tard la radio et le téléphone favorisa, par la force des choses, un alignement sur les centres nationaux, et sur une façon proprement nationale d'appréhender le monde. La mentalité nationale détermine la culture, l'économie, la politique, la société toute entière. Cette évolution fut particulièrement évidente dans les régions frontalières de l'Europe et conduisit la population de celles-ci à une perte d'identité, alors que depuis des siècles, et en dépit des frontières étatiques nouvelles, des liens historiques, culturels, linguistiques et familiaux avaient été maintenus.

De l'Europe du sud en passant par l'Europe centrale jusqu'à la Scandinavie et à l'Irlande, on constate l'existence d'une multitude de régions frontalières typiques, confrontées souvent à des problèmes identiques. La région frontalière voisine connaît en général les mêmes problèmes.

Après la deuxième guerre mondiale, les Etats européens, les régions et les communes s'attaquèrent à ces problèmes issus du contexte historique et non pas du contexte culturel (ex. : le problème des minorités). Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne sont devenus des plates-formes de compréhension réciproque. Les Etats et les Régions européennes de l'est furent exclues de ce développement politique jusqu'à la fin des années 80. De nombreuses frontières des Etats de l'Est européen démontraient d'une façon alarmante leur caractère de barrière infranchissable (le rideau de fer), érigées pour des raisons d'ordre politique en étroite liaison :

- la suppression des frontières intérieures au sein de l'Union européenne et de ce fait, un déplacement de leurs fonctions antérieures vers les frontières extérieures de l'union Européenne par rapport aux pays tiers. Ce mouvement s'est intensifié par l'extension de l'Union Européenne depuis le début de 1995.
- les efforts déployés pour lier des contacts consensuels, politiques et économiques avec les pays tiers, au travers des frontières externes de l'Union européenne.
- le processus de démocratisation dans les Etats de l'Europe centrale et orientale et leur admission au sein du Conseil de l'Europe.

Les régions frontalières et transfrontalières d'Europe tout particulièrement concernées par tous ces développements.

A l'heure actuelle, les frontières ont largement perdu leur caractère de barrière nationale d'antan, même si des différences manifestent de nature économique et sociale subsistent tant au niveau des frontières internes qu'externes de l'union Européenne vers l'Europe centrale et orientale et parmi les frontières de l'Europe orientale et de l'espace méditerranéen.

La vacuité des espaces engendrée par les frontières subisse encore dans de nombreuses zones frontalières. Ces espaces font souvent office de « zone-tampon » entre les espaces nationaux de l'Europe en formation. Néanmoins, il convient d'observer que de nombreuses régions frontalières d'Europe ne sont pas seulement séparées par une frontière étatique, mais également par des obstacles géographiques (fleuves, lacs, mers, montagnes), les confrontant à des problèmes particuliers.

C'est seulement avec la réduction des frontières économiques, sociales, culturelles, communicatives et juridiques et avec l'intégration de l'Europe vers une unité dans la pluralité que la situation périphérique nationale de nombreuses régions frontalières peut devenir une situation européenne favorable ; des régions frontalières aux frontières extérieures de l'Union européenne pourront d'affranchir de leur isolement par des liens d'association. Les régions frontalières et transfrontalières joueront alors le rôle de ponts et constitueront les zones-test de cette unification européenne.

III. objectifs de la coopération transfrontalière en Europe

1. Une nouvelle qualité des frontières : des espaces de rencontre

Nulle part ailleurs que dans les régions frontalières d'états voisins, n'est mieux reconnue la nécessité de dépasser des réglementations nationales handicapantes. Ce qui, pour le citoyen de « l'intérieur », demeure souvent une théorie européenne, constitue, pour celui qui vit dans une région frontalière, une expérience vécue quotidiennement. Celui-là souffre des conséquences de la frontière : c'est pourquoi il souhaite la disparition des causes et principes qui sont à la source des problèmes auxquels il est confronté. La disponibilité des citoyens des communes et des régions à chercher en commun des solutions transfrontalières, n'implique pas l'intention de vouloir faire disparaître la souveraineté des Etats. Il s'agit simplement de surmonter les cicatrices laissées par l'histoire, de permettre à la population vivante de part et d'autre d'une frontière de mieux coopérer et de vivre ensemble, et de concrétiser ainsi une « Europe des citoyens ».

l'objectif de l'action menée au sein des régions frontalières et le but poursuivi au travers de la coopération transfrontalière sont la suppression des obstacles et des facteurs de distorsion existants entre ces régions, ainsi que le dépassement de la frontière, tout au moins la réduction de son importance à une simple frontière administrative. Les populations des régions frontalières ont le droit de revendiquer des conditions de vie identique au sein de cette Europe nouvelle qui naît des progrès de l'intégration et du développement économique. Le « visage humain » de la politique européenne peut mieux se manifester là où la volonté en faveur de la coopération est mise en pratique et s'avère vitale, c'est-à-dire dans les régions frontalières. Ici l'action menée afin de faire disparaître les barrières doit être poursuivie et la coexistence « dos à dos » doit se transformer en existence « face à

face ».

2. Renforcement des conditions économiques et socioculturelles

C'est pas à pas que des progrès au profit des régions frontalières et se sont réalisés. Les centres économiques se situant dans une zone frontalière voient souvent une frontière les séparer de leur arrière-pays naturel (géographiquement parlant), ceci entraînant des distorsions au niveau des structures commerciales et tertiaires. Pendant des décennies, les zones frontalières ont souffert de carences en matière d'infrastructure de transport, au niveau des raccordements et des liaisons principales. La création de grandes infrastructures dans les zones, lorsqu'elle est acquise, ne s'est fait dans la plupart des cas qu'avec des décennies de retard par rapport aux régions dites de « l'intérieur ». Là où ces infrastructures manquent, on constate également une carence dans les facteurs fondamentaux du développement transfrontalier et interrégional.

C'est la raison pour laquelle les régions frontalières et transfrontalières doivent souvent se mobiliser contre le manque d'emplois, notamment qualifiés, contre le manque d'organismes de formation nationaux ou transfrontaliers, contre la discrimination lors de l'embauche dans les pays voisins et contre un marché du travail qui n'est pas transparent.

Les entreprises des régions frontalières manquent souvent de connaissances suffisantes en ce qui concerne les possibilités qu'offre le marché, les opportunités à l'exportation et possibilités réduites d'exploitation des résultats de la recherche-développement de l'autre côté de la frontière tout comme des effets d'écartement en raison de meilleures conditions de concurrence dans le pays voisin. Par ailleurs, l'accès aux marchés publics et de programmes de recherche-développement est souvent restrictif-frontière. Il convient de constater parallèlement que ces problèmes prennent une plus ou moins grande ampleur suivant qu'il s'agit de l'une ou de l'autre région frontalière et selon que certaines d'entre elles cherchent à y remédier, avec divers degrés de réussite.

La population attend de la région frontalière la résolution de ce type de problèmes, problèmes dont elle ne porte pas la responsabilité. Les problèmes qui subsistent en Europe se concentrent près des frontières comme dans un « point focal ». Les différences sont particulièrement visibles dans les domaines suivants :

- structures et compétences des niveaux administratifs,
- législation fiscale et sociale,
- législation en matière d'aménagement du territoire et de planification,
- réglementation en matière d'environnement et de gestion des déchets,
- organisation et systèmes des transports,
- problèmes frontaliers quotidiens,
- disparités économiques et monétaires persistantes,
- contre-investissements dans le domaine tertiaire et social, dus à des barrières financières, juridiques et de planification.

Pour toutes ces raisons des réseaux transfrontalières d'entraide au niveau local et régional sont nécessaires. Il s'agit de réseaux qui permettent une coopération économique et infrastructurelle, mais qui créent aussi un climat de confiance par la

suppression des barrières, par ex. : dans le domaine social, dans le domaine de l'éducation linguistique, pour la solution des problèmes frontaliers quotidiens, pour la promotion de la compréhension culturelle etc.

Par conséquent, la coopération transfrontalière représente dans toutes les parties de l'Europe une tâche d'avenir urgente, allant au-delà de l'an 2000, qui doit être abordée à la fois avec énergie et attention.

3. Les régions comme moteur de la coopération transfrontalière.

3.1. Partenariat et subsidiarité.

L'Europe est avant tout caractérisée par une pluralité régionale. Ceci doit être considéré comme une qualité. La construction de la maison européenne commune et l'étroite coopération européenne dans tous les domaines doivent tenir compte des structures régionales et de leurs particularités, et elles doivent les conserver et les développer. Une solidarité durable avec les régions frontalières et transfrontalières particulièrement défavorisées est indispensable.

L'introduction vaste est conséquente de la notion de régionalisation dans l'ordre constitutionnel des Etats Europe favorise directement la coopération transfrontalière régionale. Elle correspond aux objectifs du Conseil de l'Europe et aux objectifs de l'union Européenne ainsi qu'aux accords d'association avec l'Europe centrale, orientale et méditerranéenne.

La coopération transfrontalière se réalise dans diverses formes, qui peuvent être des commissions gouvernementales, des commissions d'aménagement du territoire ou des « Euro-régions » transfrontalières ou encore des formes de coopération intercommunale. Ils sont, suivant le cas, actifs au travers d'accords fondamentaux. De ce fait, les structures transfrontalières peuvent être conçues sur une base étatique/régionale ou régionale/communale.

Une meilleure harmonisation et une coopération intensifiée entre les centres de décision européens, nationaux, régionaux et locaux sont incontournables, afin de parvenir à la solution des problèmes frontaliers et transfrontaliers. Pour cette raison subsiste la nécessité pressante :

- de faire en sorte que les décisions élaborées au niveau européen soient traduites dans une politique concrète par les parlements et autorités nationales activement à la résolution des problèmes frontaliers au travers de décisions adéquates,
- que les idées qui se sont développées au niveau local et régional soient représentées avec vigueur au niveau national et européen,
- que les intérêts légitimes des régions frontalières et transfrontalières trouvent une représentation adéquate et directe dans le cadre du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne,
- de parvenir aux arrangements juridiques nécessaires entre les différents Etats et particulièrement à l'intérieur de l'Union Européenne pour établir une coopération transfrontalière de droit public au niveau régional et local.

3.2. Régions frontalières et transfrontalières comme passerelle menant chez le voisin.

L'existence d'une identité régionale au sein des Etats et de l'Europe peut également être perçue dans les région comme la pierre angulaire de l'Union européenne. Le long des frontières européennes, les régions frontalières jouent un rôle essentiel : celui de pont, et grâce aux étroites relations existantes entre les citoyens, elles offrent d'excellentes chances de développement. C'est la raison pour laquelle, il serait bon que celles-ci soient davantage soutenues et encouragées par toutes les institutions nationales et européennes, ainsi que par toutes les forces politiques. S'ajoutant à la planification communale et aux références étatiques données pour la planification régionale, ainsi que les concepts de développement européen, les régions frontalières et transfrontalières apparaissent comme moteur du développement régional transfrontalier.

4. Harmonisation des charnières de la politique européenne d'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire peut se définir aujourd'hui comme organisation volontaire des relations entre l'homme et son environnement. L'aménagement du territoire dans les régions frontalières et transfrontalières contient les lignes directrices de développement durable et d'arrangement de l'espace et les moyens pour sa réalisation dans les Etats situés de part et d'autre de la frontière. Une véritable politique d'aménagement transfrontalier en tant que telle existe à peine, mais on y tend :

- au sein des régions frontalières et transfrontalières, des dispositions contribuant à l'établissement d'un niveau de vie non pas identique mais de nature similaire doivent être dotées,
- la structuration de l'espace doit être réalisée en fonction des données naturelles, de la protection de l'environnement, ainsi que des exigences infrastructurelles, économiques, sociales et culturelles de la région transfrontalière, de telle sorte qu'elle puisse contribuer le mieux possible au libre épanouissement de la personnalité au sein de la communauté,
- la structure spatiale à laquelle aspirent les régions frontalières doit s'insérer dans les schémas d'aménagement élaborés par les états et par l'Europe,
- la politique d'aménagement du territoire des Etats membres du Conseil de Europe et de l'Union Européenne (Charte européenne d'aménagement territoire « Europe 2000+ », Concept européen d'aménagement du territoire) doit accorder un haut degré de priorité à la coopération transfrontalière.

5. Elimination des déséquilibres économiques et des entraves

La situation des régions frontalières et transfrontalières d'Europe est caractérisée par divers déséquilibres économiques et par des entraves, aussi bien à l'intérieur de l'Union européenne que dans les régions situées le long des frontières externes de l'Union européenne et celles de l'Europe de l'Est. Les vastes disparités existant en matière de développement économique constatée en Europe occidentale, centrale, orientale et méridionale se heurtent directement dans les régions frontalières.

Compte tenu de ces disparités paneuropéennes, la coopération transfrontalière régionale permet de supprimer progressivement dans un cadre régional concret ces déséquilibres et entraves économiques, en partenariat avec les Etats et les instances européennes. Malgré une grande diversité au niveau des problèmes économiques au sein des régions frontalières d'Europe, on relève de nombreuses similitudes quant aux objectifs politiques. On observe en Europe une concentration des activités économiques dans les régions dites « intérieures » au détriment des régions frontalières dû à leur situation périphérique. Dans certains cas, ces déséquilibres (structure économique et revenus très divergents) sont frappants comme par exemple en Europe méridionale, centrale et orientale. Dans d'autres cas, ils ne sont décelables qu'après une analyse plus précise, par exemple dans les régions frontalières d'Europe occidentale, qui doivent se battre contre les conséquences de l'ancien développement monostructuel au niveau industriel. Une concertation des politiques d'aménagement du territoire, des politiques régionales et structurelles au niveau européen et étatique peut désamorcer l'effet d'accumulation du travail, des services et de capitaux dans les centres industriels d'Europe, ceci également afin de contrer la fuite des ressources en dehors des zones frontalières d'Europe.

Il s'agit de :

- remédier à l'insuffisance en infrastructures dans les régions frontalières (avant tout en Europe méridionale, centrale et orientale) et d'en améliorer leur fonctionnalité nationale et suprafrontalière sans détournement des programmes de promotion de coopération frontalière au profit de mesures nationales,
- supprimer les carences existantes en matière de transport transfrontalier de personnes et de marchandises,
- de faire progresser le PIB et le pouvoir d'achat souvent plus faible par rapport à la moyenne nationale,
- d'établir un véritable marché d'emploi transfrontalière (y compris en Europe centrale et orientale),
- de stopper ou du moins réduire aux frontières extérieures de l'UE ainsi qu'en Europe centrale et orientale les disparités pernicieuses sur le plan monétaire et des salaires, pour créer ainsi les conditions nécessaires à la mise en place d'une coopération transfrontalière active. Ceci s'applique tout particulièrement aux régions frontalières les plus démunies de l'UE et en Europe centrale et orientale.

Les problèmes spécifiques des régions frontalières et suprafrontalières européennes doivent également être pris en considération dans les échanges croissants et à grande distance de marchandises, de la libre circulation des hommes, de la main-d'oeuvre, des services et des capitaux entre les Etats européens :

- les problèmes frontaliers quotidiens,
- le trafic journalier des travailleurs frontaliers,
- l'extension des infrastructures de grande ou de petite dimension,
- la suppression des entraves administratives et juridiques aux échanges,
- le développement économique unilatéral ou insuffisant compte tenu de la situation périphérique nationale,
- la protection de l'environnement

- les barrières culturelles et linguistiques etc.

IV. Mesures

1. Intensification d'un développement durable de l'espace transfrontalier et politique régionale.

Afin d'intensifier le développement de l'espace transfrontalier et la politique régionale, les mesures suivantes sont proposées :

- observation constante de l'espace transfrontalier au travers d'analyses socio-économiques,
- concertation suprafrontalière périodique relative à toute planification spatiale,
- élaboration et révision périodique d'un catalogue des problèmes rencontrés dans les zones frontalières,
- élaboration de plans directeurs et d'idées directrices en matière d'aménagement du territoire transfrontalier ainsi que leur prise en compte dans la planification spatiale nationale,
- élaboration en commun de plans régionaux transfrontaliers contraignants en tant que forme optimale d'un aménagement du territoire transfrontalier,
- planification locale transfrontalière en commençant tout d'abord par une intensification de la concertation entre les différents plans,
- concertation et participation transfrontalières relatif aux mesures et équipements ayant des incidences importantes sur l'aménagement régional,
- concertation progressive en ce qui concerne les instruments d'aide dans les régions frontalières,
- participation transfrontalière de la population et des communes dans toutes les mesures et planifications ayant des incidences sur l'espace frontalier.

Ces mesures en matière de politique régional et d'aménagement du territoire devraient être intégrés pour leur réalisation plus aisée dans ces « concepts de développement transfrontaliers régionaux » et des « programmes opérationnels » (comme par exemple dans INTERREG et PHARE).

2. Infrastructures et économie

2.1. Renforcement de la position des régions frontalières dans la compétition pour le choix des localisations.

Une politique régionale infrastructurelle et économique dans les zones frontalières et transfrontalières doit pouvoir permettre d'aboutir à une coordination et finalement à une harmonisation des mesures et des normes infrastructurelles, économiques et sociales, ainsi qu'à la suppression des différences (liées à la présence d'une frontière) en matière de développement. Pour cette raison, il est nécessaire d'intégrer ces politiques dans les objectifs fondamentaux des politiques nationales et européennes (par exemple en matière de politique agricole, structurelle, économique, d'aménagement du territoire, régionale, sociale, etc.). Il importe que les régions frontalières elles-mêmes élaborent et étendent les « concepts de développement transfrontalier régionaux » et les « programmes

opérationnels », qui constituent les bases communes du développement des régions frontalières et transfrontalières.

2.2. Amélioration des infrastructures de transport

Les infrastructures de transport, les approvisionnements en énergie jouent aujourd'hui un rôle primordial sur le plan international. C'est pour cette raison qu'ils composent les mesures et les instruments les plus importants de la politique d'aménagement du territoire et de la politique régionale dans les régions transfrontalières.

La construction et/ou le développement des liaisons ferroviaires et routière, des aéroports ainsi que des voies navigables ont une importance capitale pour les régions frontalières, qui souffrent très souvent encore aujourd'hui de leur situation périphérique au sein de leur Etat et même de l'Europe. C'est grâce à cela que, les conditions nécessaires à la coopération transfrontalière sont créées.

Les axes internationaux qui traversent les régions frontalières et transfrontalières doivent relier celles-ci à des centres nationaux. C'est seulement l'interconnexion, spécifique à chacune des régions, et l'utilisation des infrastructures grand-dimensionnelles qui permettent d'éliminer des goulots d'étranglement, dus à la situation frontalière. Elle fait des régions frontalières des ponts entre les Etats et contribue en même temps au développement interne des régions transfrontalières.

Les liaisons internationales ne doivent cependant pas faire des régions frontalières seulement des zones de transit. La construction et l'aménagement des infrastructures de transport doit tenir compte des intérêts des populations habitant dans les zones concernées mais aussi des exigences de la protection de la nature et de l'environnement. Des projets infrastructurelles ne doivent être réalisés qu'avec la participation équitable des régions frontalières et transfrontalières concernées.

Les mesures suivantes pourraient contribuer au développement des régions frontalières et transfrontalières :

- orienter les objectifs en matière de politique de transport par rapport aux politiques structurelles et régionales communes et aux stratégies européennes et pas seulement par rapport à la densité du trafic et du flux routier existant,
- développer des grandes axes de circulation dans certaines régions frontalières, afin de les faire sortir de leur situation périphérique (Europe méridionale, Pyrénées, Alpes, Europe centrale et orientale) et une combinaison des modes de transport, adaptés aux particularités de la région,
- achèvement des liaisons manquantes (les « missing links ») entre les axes et les réseaux régionaux, nationaux et transeuropéens,
- planification commune et non concurrente aéroports à construire ou à développer,
- développement des réseaux transfrontaliers dans le domaine du transport public de personnes ainsi que la suppression de barrières d'utilisation et de systèmes tarifaires liés à l'existence d'une frontière,
- construction et/ou développement des postes frontières le long de toutes les

frontières externes de l'Union Européenne, y compris en Europe centrale et orientale, afin de réduire le temps d'attente et d'accélérer les transports,

- construction et/ou développement concertés de terminaux pour les transports combinés et de centres de transport de marchandises,
- développement de réseaux transfrontaliers dans le domaine de l'énergie,
- harmonisation des instruments d'aide et de financement de part et d'autre d'une frontière, ce qui constitue souvent un préalable pour pouvoir opérer un transfert de transports vers le rail et les voies navigables, ce qui serait politiquement souhaitable,
- utilisation des programmes d'aide de l'Union européenne au profit des régions frontalières pour des programmes transfrontalières directs.

2.3. Amélioration de la télématique et de la communication

Le développement de la télématique et d'autres systèmes de communication offrent aux régions frontalières une opportunité pleine de promesses pour leur propre développement, tout particulièrement aux frontières extérieures de l'Union européenne et en Europe centrale et orientale leur permettant ainsi de s'affranchir de leur situation périphérique et d'éliminer par là même les inconvénients traditionnels de leur localisation géographique.

L'Union européenne et les gouvernements nationaux sont donc invités à effectuer les investissements nécessaires aux systèmes de télématique et de communications dans les régions frontalières et transfrontalières en allant au moins de pair avec de tels investissements dans les agglomérations centrales du territoire national. Les erreurs commises dans le passé notamment dans les investissements infrastructurels (ex. transports) ne devraient pas se répéter avec le développement des réseaux de télécommunication. C'est à cette condition seulement que les avantages des systèmes modernes de télématique et de communication modernes pourront aussi profiter aux régions jusqu'ici souvent défavorisées.

Les mesures suivantes en faveur de la télématique et les communications contribuent d'une manière décisive au développement des régions frontalières et à l'élimination des inconvénients d'une situation périphérique :

- développement de réseaux d'information et de télécommunication (dans les régions frontalières), compatibles avec le système d'ISDN (Integrated Services Digital Network),
- développement transfrontalier d' « autoroutes électroniques de données » à rayon suprarégional qui vont déterminer l'avenir,
- élimination de barrières administratives, économiques techniques dues à l'existence d'une frontière et faisant obstacle à l'utilisation des moyens d'information et de la télématique,
- création d'un système tarifaire frontalier en utilisant des « gateways » notamment pour le téléphone, les « mailbox », télétel, Minitel, etc.,
- promotion de « télé-maisons » pouvant être utilisées de part et d'autre d'une frontière en tant que centre d'information et de télématique notamment dans les régions à faible densité de population,
- création de centres de transfert transfrontaliers dans les universités, grandes écoles techniques et autres instituts de formation,
- échange transfrontalier des données entre universités, instituts et laboratoires de recherche pour le transfert d'innovations, connaissances et

résultats de recherche et évaluation des marchés internationaux, l'accès à la clientèle etc.

2.4. Amélioration de la situation économique

Alors que l'infrastructure transfrontalière procure les conditions nécessaires pour une coopération économique, il appartient à une politique économique et marché du travail concertés d'améliorer le développement économique régional et transfrontalier.

Malgré les différences d'ordre économique évidentes entre l'Europe occidentale, centrale, orientale et méridionale l'on observe de nombreux problèmes identiques dans les zones frontalières européennes qui font obstacle à la mise en place de nouvelles installations industrielles et tertiaires, à la restructuration d'industries existantes ainsi qu'à la suppression de déséquilibres économiques dans les zones faiblement structurées.

Les mesures suivantes doivent être prises en priorité et en partenariat entre le niveau régional, national et européen :

- amélioration de la collaboration transfrontalière entre PME/PMI,
- développement de nouvelles relations transfrontalières entre producteurs et fournisseurs (de vieilles infrastructures se sont écroulées et de nouvelles n'ont pas encore pu se développer),
- création d'emplois de remplacement pour des travaux et activités liées à l'existence d'une frontière, qui n'ont plus lieu d'être, vu à la naissance d'un marché unique (par exemple douanes, service transitaires..) ou bien qui sont destinés à disparaître avec l'intégration croissante de l'Europe centrale et orientale,
- résolution des problèmes structurels liés au marché du travail transfrontalier,
- coopération transfrontalière dans la lutte contre les activités et transactions illégales dans le domaine du marché du travail,
- élimination des désavantages concurrentiels liés à la situation frontalière (systèmes d'appels d'offre publics et privés, barrières administratives, dumping social, retard du courrier, etc.),
- résolution des problèmes sociaux engendrés par le flux grandissant des travailleurs frontaliers,
- promotion d'une formation professionnelle transfrontalière et reconnaissance réciproque des qualifications étatiques,
- mise en place de réseaux permettant d'aboutir à un marché de travail transfrontalier grâce à la coopération entre employeurs, syndicats et administrations,
- élaboration de dispositions juridiques et fiscales relatives à l'aménagement et à l'exploitation de zones industrielles transfrontalières,
- utilisation des avantages de coûts comparatifs dans les régions frontalières en tant que facteur compensateur et complémentaire mais sans recherche d'une concurrence déloyale,
- développement de concepts transfrontaliers pour le renforcement du tourisme en harmonisation des moyens et instruments d'aide régionale des deux côtés d'une frontière,
- élaboration et actualisation de données statistiques communes.

2.5. Amélioration de l'infrastructure des Services Publics

Les services publics des régions frontalières pourraient souvent être utilisés d'une manière plus rationnelle et financés d'une manière plus avantageuse, si besoin transfrontalier était défini et si la « vision à demi-cercle » était surmontée. Les domaines particulièrement touchés sont la santé publique (les hôpitaux, les centres de réhabilitation, les maisons de retraite), les établissements scolaires (maternelles, écoles bilingues, universités, IUT, établissements de formation professionnelle) et le secteur tertiaire (ambulances, complexes sportifs régionaux, police, zones résidentielles).

Les mesures à prendre en faveur du développement transfrontalier des services publics pourraient être les suivants :

- détermination du besoin transfrontalier qui contribuera la base de la planification commune et du développement dans le domaine des services publics,
- mise en place de syndicats intercommunaux transfrontaliers de droit public,
- soutien et promotion de la formation professionnelle transfrontalière et des systèmes de formation continue,
- planification et gérance des dispositifs transfrontaliers d'enlèvement d'ordures et de recyclage,
- compensation financière transfrontalière dans le domaine des services publics sur la base des directives en vigueur au niveau national (par exemple mise en place de fonds compensatoires),
- mise en place d'un dispositif social transfrontalier,
- mise en place de systèmes juridiquement garantis de secours transfrontaliers et de plans de protection en cas de catastrophe.

3. Amélioration de la protection transfrontalière de l'environnement et de la nature

L'air, l'eau et le développement de la nature ne s'arrêtent pas aux frontières. Ceci implique une protection efficace de la nature et de l'environnement au-delà des frontières qui devraient être intégrées, autant que possible, dans un plan directeur transfrontalier d'aménagement du territoire. Une architecture du paysage active dans les régions frontalières et transfrontalières sous-entend aussi bien une concordance dans la façon de procéder, comme la pollution atmosphérique, la pollution des eaux, la gestion des déchets et la lutte contre le bruit. Dans ce contexte il faut tenir compte des différences considérables dans la protection de la nature et de l'environnement et des priorités qui en résultent pour chacune des régions frontalières et transfrontalières.

Les mesures suivantes s'offrent pour une action efficace et concerté par l'aménagement du territoire dans les régions frontalières et transfrontalières :

- application transfrontalière du principe « pollueur-payeur »,
- élaboration de programmes transfrontaliers de protection de l'environnement et de la nature au niveau régional, national et européen,
- création de zones de loisirs, de sites naturels ou de parcs naturels suprafrontaliers de même que la mise en réseau des biotopes,
- évaluation des paramètres potentiellement nuisibles de part et d'autre d'une frontière dans le cadre d'études d'impact sur l'environnement (par exemple à

l'occasion d'un projet d'implantation industrielle, lors de l'utilisation de réserves provenant de la nappe phréatique, lors de la construction d'un complexe produisant des nuisances sur l'environnement),

- établissement de banques de données et de systèmes d'alerte écologiques,
- recherche d'appliquer le niveau de protection éventuellement plus élevé de l'autre côté de la frontière,
- information intégrale de la population et accès paritaire des citoyens concernés de deux côtés d'une frontière aux procédures de consultation,
- système transfrontaliers d'information et de formation en tant qu'instruments d'une politique écologique préventive.

4. La solution des problèmes des travailleurs frontaliers

Le nombre de ceux qui, habitant d'un côté de la frontière, exercent leur activité professionnelle de l'autre côté, est considérable en Europe. Ce nombre varie en fonction des variations des conditions économiques des zones considérées. De même manière, le nombre de personnes franchissant la frontière pour faire leurs achats, du tourisme ou pour des raisons personnelles augmente sans cesse. Le fait de passer la frontière doit être considéré comme un fait banal dans cette Europe aspirant à l'unification. De ce fait, il est évident que des différences considérables apparaissent lorsqu'il s'agit des frontières internes de l'Union européenne ou des frontières externes de celle-ci par rapport aux frontières d'Europe centrale et orientale, ou encore des frontières au sein de ces dernières. En outre, il faudrait faire la distinction entre frontaliers légaux et illégaux. Les mesures suivantes tendront à résoudre les problèmes des travailleurs frontaliers :

- application de la Charte Sociale européenne dans tous les Etats et les régions frontalières,
- transposition du « Livre Blanc de la Commission européenne relatif à la politique sociale européenne » dans les législations nationales,
- élaboration de codes transfrontaliers régionaux relatifs aux droits et devoirs des frontaliers,
- extension des traités d'amitié et d'association des Etats de l'Europe centrale et orientale et du Bassin méditerranéen avec leurs voisins immédiats et l'UE afin de résoudre les problèmes spécifiques des frontaliers aux frontières extérieures de l'Union ainsi de même qu'en Europe centrale et orientale,
- amélioration de la coopération entre les services de la police, des douanes et de la protection des frontières pour la lutte transfrontalière contre la criminalité et ceci avec le concours des organes des euro-régions,
- introduction ou amélioration du « petit trafic frontalier » (trafic local) pour les habitants des régions frontalières (maintenir ouverts des petits postes ou bien autorisation de passage aux postes normalement fermés la nuit, ouverture de passages le long de la « frontière verte » etc.),
- simplification du contrôle douanier pour des frontaliers obligés de passer plusieurs fois par jour,
- mesures compensatoires pour des variations de revenus et des cours des changes au profit des frontaliers,
- amélioration de la protection du travailleur frontalier en ce qui concerne la stabilité de son emploi,
- élimination des disparités dans le domaine de la sécurité sociale, de l'imposition etc.,

- amélioration de la protection transfrontalière du consommateur.

5. *Promotion de la coopération culturelle transfrontalière*

La réduction de la méfiance et la création d'un esprit de confiance réciproques parmi les citoyens sont des éléments fondamentaux de toute coopération frontalière. La coopération culturelle transfrontalière occupe à cet égard une place primordiale en tant que base pour toutes les actions destinées à établir cette confiance. La connaissance de la région dans son ensemble : sa géographie, son évolution historique, les conditions de son économie, les structures régionales et ses composantes socioculturelles sont un préalable pour la participation active des citoyens et des autres partenaires. Elle est étroitement liée aux rencontres socioculturelles transfrontalières.

Les régions frontalières et transfrontalières peuvent et veulent contribuer à intensifier et à développer les rencontres et apporter ainsi leur contribution à l'intégration européenne tout en préservant leur riche pluralité culturelle. La coopération culturelle favorise aussi la compréhension pour les minorités nationales et ethniques ainsi que pour la nécessité de trouver une solution à leurs problèmes et de contribuer ainsi à l'établissement d'un esprit de tolérance et de compréhension entre les peuples. Les acteurs politiques et administratifs ainsi que la presse, la radio et la télévision sont appelés à créer les conditions pour des relations de bon voisinage et pour l'élimination des préjugés.

La coopération transfrontalière dans le domaine de la culture constituera la pierre angulaire du développement régional au travers de :

- la participation des citoyens, des autorités, des groupes politiques et sociaux venant de part et d'autre de la frontière,
- la propagation continue et incessante des connaissances d'ordre géographique, structurel, culturel et historique dans la région concernée,
- l'élaboration de représentations cartographiques et de publications représentant une vue d'ensemble des régions transfrontalières,
- la formation de cercles d'experts engagés (multiplicateurs),
- implication des églises, écoles, institutions de l'éducation des jeunes et des adultes, des monuments et sites, associations culturelles, bibliothèques, musées en tant que partenaires pour un développement pacifique de la cohabitation des hommes dans les régions frontalières,
- promotion de jumelages, rencontre des jeunes, des familles, des séminaires, de rencontres sportives, des échanges de fonctionnaires, journées d'études, congrès scientifiques relatifs à la thématique régionale transfrontalière,
- respect et protection des minorités, par exemple par l'adoption par les gouvernements de déclarations et garanties juridiquement contraignants en faveur de la sauvegarde de leur tradition culturelle propre et des intuitions correspondantes (écoles, bibliothèques etc.) ainsi que par la ratification des conventions du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités et la protection des langues régionales et minoritaires,
- égalité et connaissance de la langue respectivement du dialecte du pays voisin en tant qu'élément du développement régional transfrontalier et de base pour une meilleure communication,
- promotion de l'apprentissage de langues et de rencontres linguistiques afin

de permettre aux populations de s'adapter à une société de services et de loisirs en Europe,

- coopération entre les médias par la publication commune et régulière d'informations régionales ainsi que par des programmes communs à la radio et à la télévision,
- développement et promotion d'institutions existantes en direction d'institutions transfrontalières communes pouvant représenter et servir la région dans son ensemble (par exemple ensemble théâtral, orchestre, promotion culturelle).

6. Mesures d'ordre juridique et institutionnel

L'économie connaît depuis longtemps une organisation et le développement transfrontalier. Son développement puissant a été souvent favorisé par les pouvoirs européens et nationaux.

Aussi serait-il souhaitable que des organismes transfrontaliers de droit public puissent être mise en place avec la participation et dans la compétence des collectivités territoriales régionales et locales qui seraient chargés de conduire et de contrôler démocratiquement ces développements économiques transfrontaliers. Toutes les commissions existantes et tous les organismes transfrontaliers à venir doivent impliquer le niveau local-régional ou bien le déclarer compétent par accord dans le respect du principe de la prise de décision la plus proche du citoyen. En raison d'un développement plus avancé dans un marché intérieur plus intégré il s'ensuit à ce propos une responsabilité particulière pour l'Union européenne et ses Etats-membres.

Comme instruments juridiques, sont proposés :

- l'application de la convention-cadre de Madrid (1981) et son protocole additionnel relatifs à la coopération transfrontalière entre les collectivités locales et autorités territoriales, élaborés par le Conseil de l'Europe. Cette convention offre des conditions minimales permettant de résoudre des problèmes existants à l'aide d'accords bilatéraux ou multilatéraux complémentaires,
- de tels traités bilatéraux ou multilatéraux, basés sur la convention de Madrid et destinés à favoriser la coopération transfrontalière au niveau des collectivités territoriales ou locales ont été conclus notamment par : le BENELUX, Allemagne / Pays-Bas, France / Italie, Autriche / Italie, Espagne / France, Allemagne / France, et en projet Espagne / Portugal,
- les Groupements Européens d'intérêt Economique (GEIE) en tant qu'instruments juridiques transnationaux permettant aux partenaires de relier leurs activités économiques dans certains secteurs,
- utilisation de l'OSCE en tant que nouvelle plate-forme d'une coopération politique et pratique entre les régions frontalières et transfrontalières.

Sur la base de l'engagement international des gouvernements un large éventail des activités économiques, locales et régionales et des services de droit public pourront être couverts par ces instruments juridiques.

Les instruments institutionnels suivants s'offrent à l'initiative propre des régions frontalières :

- mise en place d'une organisation transfrontalière disposant d'un secrétariat propre ainsi que de dotations financières propres en provenance des régions frontalières intéressées en tant que préalable à une aide extérieure,
- élaboration de concepts de développement transfrontaliers pour les Euro-régions visant l'ensemble des activités humaines ; ces concepts pourront servir de base aux programmes opérationnels, aux mesures et aux projets jusqu'à leur réalisation transfrontalière,
- extension du principe de subsidiarité à la coopération transfrontalière qui devrait disposer dans le cadre des compétences étatiques d'une marge de manoeuvre spécifique,
- participation des citoyens aux procédures de consultation, un conseil transfrontalier pour les travailleurs frontaliers, élaboration en commun de cartes, textes, statistiques etc.,
- création d'une instance juridique et partenaire contractuel, acceptable d'un point de vue juridique pour pouvoir obtenir et gérer des fonds (problème de la légalité, de la contrainte juridique et de la justification des dépenses etc.).

V. Un regard prospectif sur le 21ème siècle

Cette Charte des régions frontalières et transfrontalières se présente dans la perspective d'une Europe en voie d'unification, avec ses arrière-fonds historiques et ses responsabilités pour l'avenir dans lequel les régions frontalières et transfrontalières sont appelées à jouer un rôle décisif. Elles seront le lieu de vérification pour :

- une cohabitation pacifique et humaine dans le respect de la diversité et des minorités,
- le respect des principes de partenariat et de subsidiarité,
- une participation active des citoyens, d'hommes politiques, d'organismes et groupements sociaux dans la coopération transfrontalière,
- la médiation, tolérance et égalité en dépit des différences parmi les partenaires,
- un tissage de coopération sociale, culturelle et économique jusqu'à l'intégration transfrontalière dans le respect de la souveraineté nationale,
- une Europe des Régions.

Pour pouvoir aboutir sur le chemin d'une « Europe sans frontières » une action concertée de l'Union Européenne, du Conseil de l'Europe, de l'OSE, des gouvernements nationaux, des régions et des collectivités locales sera indispensable tout comme la solidarité des régions frontalières et transfrontalières entre elles. Cette Charte s'adresse à tous ces partenaires qui sont des co-acteurs pour la réalisation de ce projet d'avenir, elle s'adresse tout particulièrement aux régions frontalières et transfrontalières qui sont le moteur de ce processus.

adoptée le :

20-11-1981, EUREGIO Allemagne/Pays-Bas

modifiée le 01-12-1995, Szczecin, Euroregion Pomerania, Pologne/Allemagne

ANNEXE n° 7

ACCORD DE KARLSRUHE

Article 1er

Objet

Le présent accord a pour objet de faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux français, allemands, luxembourgeois et suisses, dans leurs domaines de compétences et dans le respect du droit interne et des engagements internationaux des Parties.

Article 2

Champ d'application

(1) Le présent Accord est applicable aux collectivités territoriales et organismes publics locaux suivants :

1. en République fédérale d'Allemagne :

a) dans le Land de Bade-Wurtemberg, aux communes et aux « Landkreise »,

b) dans le Land de Rhénanie-Palatinat, aux communes, aux « Verbandsgemeinden », aux « Landkreise », et au « Bezirksverband Pfalz »,

c) en Sarre, aux communes, aux « Landkreise » et au « Stadtverband Saarbrücken », ainsi qu'à leurs groupements et à leurs établissements publics juridiquement autonomes.

2. en République française, à la région Alsace et à la région Lorraine, aux communes, aux départements, et à leurs groupements compris sur le territoire desdites régions, ainsi qu'à leurs établissements publics dans la mesure où des collectivités territoriales participent à cette coopération transfrontalière.

3. dans le Grand-Duché de Luxembourg, aux communes, aux syndicats de communes et aux établissements publics sous la surveillance des communes, ainsi qu'aux parcs naturels en tant qu'organismes publics territoriaux.

4. dans la Confédération suisse

a) dans le Canton de Soleure, aux communes et aux districts,

b) dans le Canton de Bâle-Ville, aux communes,

c) dans le Canton de Bâle-Campagne, aux communes,

d) dans le Canton d'Argovie, aux communes,

e) dans le Canton du Jura, aux communes et aux districts, ainsi qu'à leurs groupements et à leurs établissements publics juridiquement autonomes.

(2) Les Länder mentionnés au paragraphe 1 n° 1 ci-dessus et les cantons mentionnés au paragraphe 1 n° 4 ci-dessus peuvent aussi, conformément au présent Accord, conclure entre-eux ainsi qu'avec les collectivités territoriales et organismes publics locaux, mentionnés au paragraphe 1 du présent article, des conventions dépourvues de caractère de droit international et relatives à des projets de coopérations transfrontalières, dans la mesure où ces projets relèvent de leurs compétences selon le droit interne et où ils ne contreviennent pas à la politique étrangère et en particulier aux engagements internationaux.

(3) Les représentants de l'Etat dans les départements et régions français sont habilités à étudier avec les autorités compétentes des Länder et des cantons concernés, sans porter atteinte au libre exercice de leurs compétences par les collectivités territoriales française d'une part et les Länder et les cantons d'autre part, lorsque les différences de droit interne entre les Etats concernés en compromettent l'efficacité.

(4) Les Parties peuvent convenir par écrit d'étendre le champ d'application du présent Accord à d'autres collectivités territoriales, groupements de collectivités territoriales ou établissements publics relevant de collectivités territoriales, de même qu'à d'autres personnes morales de droit public lorsque leur participation est autorisée par le droit interne et dans la mesure où est maintenue la participation de collectivités territoriales aux différentes formes de la coopération transfrontalière.

(5) Sont considérés comme collectivités territoriales ou organismes publics locaux au sens du présent Accord les organismes mentionnés aux paragraphes 1, 2, et 4.

(6) Dans le présent Accord, l'expression « coopération transfrontalière » désigne la coopération transfrontalière des collectivités territoriales et organismes publics locaux à l'exception de la coopération transfrontalière entre les Etats souverains, qui n'est pas régie par la présent Accord.

Article 3

Conventions de coopération

(1) Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent conclure entre eux des conventions de coopération dans les domaines de compétences communs qu'ils détiennent en vertu du droit interne qui leur est applicable. Les conventions de coopération sont conclues par écrit. Un exemplaire est rédigé dans la langue de chacune des Parties concernées, chacun faisant également foi. Les conventions de coopération passées avec une collectivité territoriale ou un organisme public luxembourgeois ou suisse peuvent être rédigées en langue française ou allemande.

(2) L'objet des conventions de coopération est de permettre aux partenaires de coordonner leurs décisions, de réaliser et de gérer ensemble des équipements ou des services publics d'intérêt local commun. Ces conventions de coopération peuvent prévoir à cette fin la création d'organismes de coopération dotés ou non de la personnalité juridique dans le droit interne de chaque Partie.

(3) En ce qui concerne la République fédérale d'Allemagne, les Länder peuvent transférer dans des cas particuliers des compétences de souveraineté à des institutions de coopération de voisinage, conformément à l'esprit de l'article 24, paragraphe 1a, de la Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne, dans la mesure où les conditions de droit interne sont réunies à cet effet.

Article 4

Règles applicables aux conventions

(1) Chaque collectivité territoriale ou organisme public local qui conclut une convention de coopération doit respecter, préalablement à son engagement, les procédures et les contrôles résultant du droit interne qui est applicable. De la même manière, les actes que prend chaque collectivité territoriale ou organisme public local pour mettre en oeuvre la convention de coopération sont soumis aux procédures et contrôles prévus par le droit interne qui lui est applicable.

(2) La convention de coopération précise la durée pour laquelle elle est conclue. Elle contient une disposition relative aux conditions à remplir pour mettre fin à la

coopération.

(3) Ne peuvent faire l'objet de conventions de coopération ni les pouvoirs qu'une autorité locale exerce en tant qu'agent de l'Etat, ni les pouvoirs de police, ni ceux de réglementation.

(4) La convention de coopération ne peut avoir pour effet de modifier ni le statut, ni les compétences des collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui y sont parties.

(5) La convention de coopération contient une disposition qui détermine les modalités d'établissement de la responsabilité de chacune des collectivités territoriales ou organismes publics locaux vis-à-vis des tiers.

(6) Les conventions de coopération définissent le droit applicable aux obligations qu'elles contiennent. Le droit applicable est celui de l'une des Parties. En cas de litige sur le respect de ces obligations, la juridiction compétente est celle de la Partie dont le droit a été choisi.

Article 5

Mandat, délégation et concession de service public

(1) La convention de coopération peut en particulier disposer qu'une collectivité territoriale ou un organisme public local accomplit des tâches incombant à une autre collectivité territoriale ou à un autre organisme public local, au nom et sur les directives de ce dernier et en respectant le droit interne de celui qui a le pouvoir de direction.

(2) Les concessions ou délégations de service public auxquelles une collectivité territoriale ou un organisme public local relevant d'une Partie pourrait procéder au profit d'une collectivité territoriale ou d'un organisme public local d'une autre Partie ou d'un organisme de coopération transfrontalière visé aux articles 10 et 11 du présent Accord sont soumises aux dispositions et procédures définies par la législation interne de chacune des Parties.

Article 6

Passation de marchés publics

(1) Lorsque des conventions de coopération prévoient la passation de marchés publics, celle-ci est soumise au droit de la Partie applicable à la collectivité territoriale ou à l'organisme de coopération visé aux articles 10 et 11 qui en assume la responsabilité.

(2) Si des collectivités territoriales ou des organismes publics locaux relevant des autres Parties participent directement ou indirectement au financement de ce marché public, la convention mentionne les obligations qui sont faites à chaque collectivité territoriale ou organisme public local pour une opération de ce type, compte tenu de sa nature et de son coût, en matière de procédures relatives à la publicité, à la mise en concurrence et au choix des entreprises.

(3) Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux prennent toutes mesures utiles pour permettre à chacun d'entre eux de respecter ses obligations dans son droit interne sans porter atteinte au droit qui s'applique à ces marchés publics.

Article 7

Responsabilité des Parties

(1) Les conventions de coopération n'engagent que les collectivités territoriales ou

organismes publics locaux signataires. Les Parties ne sont d'aucune manière engagées par les conséquences des obligations contractuelles contenues dans des conventions de coopération conclues par des collectivités territoriales ou organismes publics locaux ou par la mise en oeuvre de ces conventions de coopération.

(2) Si une convention de coopération est déclarée nulle dans l'une des Parties concernées conformément à son droit interne, les autres Parties concernées en sont informées sans délai.

Article 8

Organismes de coopération transfrontalière

(1) Les conventions de coopération transfrontalière peuvent prévoir la création d'organismes sans personnalité juridique (article 9), la création d'organismes dotés d'une personnalité juridique ou la participation à ces organismes (article 10), ou la création d'un groupement local de coopération transfrontalière (article 11), de manière à prévoir la mise en oeuvre efficace de la coopération transfrontalière.

(2) Lorsqu'une collectivité territoriale ou un organisme public local envisage de créer un organisme de coopération transfrontalière ou de participer à un tel organe hors de l'Etat dont il relève, cette création ou cette participation requiert une autorisation préalable selon les conditions du droit interne de la Partie dont il relève.

(3) L'autorité chargée du contrôle informe les autorités compétentes dans les Parties des dispositions qu'elle envisage de prendre et des résultats de son contrôle dans la mesure où cette information peut avoir une incidence sur la coopération des collectivités territoriales ou des organismes publics locaux participant à cette coopération.

(4) Les statuts de l'organisme de coopération transfrontalière et ses délibérations sont rédigés dans la langue de chacune des Parties. Les statuts ou les délibérations d'un organisme de coopération transfrontalière impliquant une collectivité territoriale ou un organisme public local luxembourgeois ou suisse peuvent être rédigés en langue française ou allemande.

Article 9

Organismes sans personnalité juridique.

(1) Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent, conformément à l'article 3, créer des organismes communs sans personnalité juridique ni autonomie budgétaire, tels que des conférences, des groupes de travail intercommunaux, des groupes d'étude et de réflexion, des comités de coordination pour étudier des questions d'intérêt commun, formuler des propositions de coopération, échanger des informations ou encourager l'adoption par les organismes concernés de mesures nécessaires pour mettre en oeuvre les objectifs définis.

(2) Un organisme sans personnalité juridique ne peut adopter de décisions engageant ses membres ou des tiers.

(3) La convention de coopération qui prévoit la création d'organismes sans personnalité juridique contient des dispositions sur :

- a) les domaines devant faire l'objet des activités de l'organisme,
- b) la mise en place et les modalités de travail de l'organisme,
- c) la durée pour laquelle il est constitué.

(4) L'organisme sans personnalité juridique est soumis au droit défini par la convention de coopération.

Article 10

Organismes dotés d'une personnalité juridique

Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent participer à des organismes dotés de la personnalité juridique ou créer de tels organismes si ces derniers appartiennent à une catégorie d'organismes habilités dans le droit interne de la Partie où ils ont leur siège à comprendre des collectivités territoriales étrangères.

Article 11

Groupement local de coopération transfrontalière

(1) Un groupement local de coopération transfrontalière peut être créé par les collectivités territoriales et organismes publics locaux en vue de réaliser des missions et des services qui présentent un intérêt pour chacun d'entre eux. Ce groupement local de coopération transfrontalière est soumis au droit interne applicable aux établissements publics de coopération intercommunale de la Partie où il a son siège.

(2) Le groupement local de coopération transfrontalière est une personne morale de droit public. La personnalité juridique lui est reconnue à partir de la date de l'entrée en vigueur de la décision de création. Il est doté de la capacité juridique et de l'autonomie budgétaire.

Article 12

Statuts du groupement local de coopération transfrontalière

(1) Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux concernés conviennent des statuts du groupement local de coopération transfrontalière.

(2) Les statuts d'un groupement local de coopération transfrontalière contiennent notamment des dispositions sur :

1. les collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui le composent,
2. son objet, ses missions et ses relations avec les collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui le composent, notamment en ce qui concerne la responsabilité des actions menées pour leur compte,
3. sa dénomination, le lieu de son siège, la zone géographique concernée,
4. les compétences de ses organes, son fonctionnement, le nombre de représentants des membres dans les organes,
5. la procédure de convocation des membres,
6. les quorum,
7. les modalités et les majorités requises pour les délibérations,
8. les modalités de son fonctionnement notamment en ce qui concerne la gestion du personnel,
9. les critères selon lesquels les membres doivent contribuer aux besoins financiers et les règles budgétaires et comptables,
10. les conditions de modification des statuts, notamment l'adhésion et le retrait de membres,
11. sa durée et les conditions de sa dissolution sous réserve des dispositions qui suivent,
12. les conditions de sa liquidation après dissolution.

(3) Les statuts du groupement local de coopération transfrontalière prévoient les conditions dans lesquelles les modifications de statuts sont adoptées. Celles-ci sont adoptées à une majorité qui n'est pas inférieure aux deux tiers du nombre

statuaire de représentants des collectivités territoriales et organismes publics locaux au sein de l'assemblée du groupement. Les statuts peuvent prévoir des dispositions supplémentaires. Dans le cas d'un groupement local de coopération transfrontalière associant des collectivités territoriales ou organismes publics locaux relevant de trois des quatre Parties, cette majorité ne pourra être inférieure aux trois quarts.

Article 13

Organes

(1) Les organes du groupement local de coopération transfrontalière sont l'assemblée, le président et un ou plusieurs vice-présidents. Les vice-présidents sont choisis parmi les membres des collectivités territoriales et organismes publics locaux relevant de chacune des Parties autres que celle dont le président est ressortissant. Chaque collectivité territoriale et organisme public local dispose au moins d'un siège dans l'assemblée, aucun ne pouvant disposer à lui seul de plus de la moitié des sièges. Les statuts du groupement local de coopération transfrontalière peuvent, dans le respect du droit interne de chaque Partie, prévoir des organes supplémentaires.

(2) La désignation et le mandat des représentants des collectivités territoriales ou organismes publics locaux à l'assemblée du groupement local de coopération transfrontalière sont régis par le droit interne de la Partie dont relève chaque collectivité territoriale ou organisme public local représenté.

(3) L'assemblée règle par ses décisions les affaires qui relèvent de l'objet du groupement local de coopération transfrontalière.

(4) Le président assure l'exécution des décisions de l'assemblée et représente le groupement local de coopération transfrontalière en matière juridique. Il peut, sous sa propre responsabilité et surveillance, déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs vice-présidents.

Article 14

Financement

(1) Le groupement local de coopération transfrontalière est financé par les contributions de ses membres qui constituent pour ceux-ci des dépenses obligatoires. Il peut également être financé par des recettes perçues au titre des prestations qu'il assure.

(2) Il établit un budget annuel prévisionnel voté par l'assemblée et établit un bilan et un compte de résultats certifiés par des experts indépendants des collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui le constituent.

(3) Dans la mesure où le groupement local de coopération transfrontalière est habilité à recourir à l'emprunt, chaque emprunt ainsi que ses modalités de remboursement doivent faire l'objet d'un accord de tous ses membres. En cas de difficulté ou de dissolution du groupement local de coopération transfrontalière, à défaut de dispositions particulières dans ses statuts, les collectivités territoriales ou organismes publics locaux sont engagés proportionnellement à leur participation antérieure. Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux membres du groupement local de coopération transfrontalière restent responsables de ses dettes jusqu'à extinction de celles-ci

Article 15*Dissolution*

Le groupement est dissous de plein droit soit à l'expiration de la durée pour laquelle il a été institué, soit à la fin de l'opération qu'il avait pour objet de conduire. Il peut également être dissous par décision à l'unanimité de ses membres sous réserve que les conditions de sa liquidation prévoit la garantie des droits des tiers.

Article 16*Dispositions transitoires*

(1) Le présent Accord s'applique également aux conventions sur la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui ont été conclues avant son entrée en vigueur. Celles-ci seront adaptées aux dispositions du présent Accord dans toute la mesure du possible dans un délai de cinq ans après son entrée en vigueur.

(2) Il n'est porté atteinte aux compétences et pouvoirs des organes de coopération transfrontalière intergouvernementaux existants.

Article 17*Entrée en vigueur*

Le présent Accord entrera en vigueur au premier jour du deuxième mois suivant la date à laquelle la dernière Partie aura notifié aux autres Parties que les conditions internes nécessaires à l'entrée en vigueur de l'Accord sont remplies.

Article 18*Durée et dénonciation*

(1) Le présent Accord est conclu pour une durée indéterminée.

(2) Chaque Partie peut dénoncer le présent Accord en donnant au moins un an avant la fin d'une année civile un avis écrit de dénonciation aux autres Parties.

(3) Si le présent Accord est dénoncé, les mesures de coopération qui ont pris effet avant son expiration et les dispositions qui s'appliquent directement aux formes de coopération n'en seront pas affectées.

Fait à Karlsruhe, le 23 janvier 1996, en quatre exemplaires, chacun en langues française et allemande, les deux textes faisant également foi.

ANNEXE N° 8

ENQUÊTE : PRÉSENTATION DES RÉPONSES

Les résultats correspondent à un tri à plat, ils sont exprimés en %

1 Communes : 233 réponses sur 669 communes contactées, soit un taux de réponse de **34,83 %**

2 Espaces administratifs :
Ain / Savoie / Haute-Savoie / Genève / Vaud / Valais / Val d'Aoste

	communes contactées	nbr de réponses	%	% / total	Remarques
Ain	29	11	37,93	4,72	ss-préf. Gex
Savoie	82	27	32,93	11,59	ss-préf. Albertville
Haute-Savoie	315	105	33,33	45,06	ensemble des communes
Genève	45	26	57,78	11,16	communes proche Léman
Vaud	88	31	35,23	13,30	Bas-Valais
Valais	36	19	52,78	8,15	ensembles des communes
Val d'Aoste	74	14	18,92	6,01	ensembles des communes
TOTAL	669	233	34,83	100	

3 Connaissez-vous le nom de ces organismes ? oui / non
 Q31 / COTRAO **30,04 / 69,96**
 Q32 / Conseil du Léman **81,55 / 18,45**
 Q33 / Espace Mont-Blanc **51,07 / 48,93**
 Q34 / organismes plus localisés (CRFG / CVVSt Bernard) **60,52 / 39,48**
 Remarque pour la Q34 : . Comité Régional Franco-Genevois : vaud/Genève/haute-Savoie
 . Conseil Valais-Vallée d'Aoste du Grand Saint-Bernard : Valais, Val d'Aoste et Savoie

4 Si oui, que représentent pour vous ces organismes ?
 Q41 / Vision plutôt négative : **8,15 %**
 pas grand chose, intérêt limité, efficacité discutable, rien, difficultés à communiquer avec les populations, ?, sans grand pouvoir, redondance, de longues séances peu efficaces, rassemblement de responsables, sans lien avec la base, résultats limités, tentative de travail en commun
 Q42 / Vision restrictive des organismes : **5,58 %**
 représentent les travailleurs frontaliers, protection du léman, foire, salons, congrès, expos, préserver l'environnement, envoi de documents
 Q43 / Vision très générale des organismes : **29,61 %**
 problèmes transfrontaliers, organismes supra-nationaux, coopération, coordination, réflexion, concertation, organismes transnationaux, lieux de rencontres, relations, lieux d'échanges, intérêts transfrontaliers, collaboration, liens, connaissances, organes consultatifs, des moments de rencontre
 Q44 / Une vision originale des organismes : **12,02 %**
 lieux de propositions, prise de conscience des problèmes, sensibilisation aux problèmes transfrontaliers, ouverture, regroupement de régions, synergies transfrontalières, liaison interrégionale, renouer des rapports historiques, favorise les liens amicaux, vision intelligente de l'espace, participation à la gestion des Alpes, outils de travail, faire évoluer les mentalités, organisme pour favoriser le développement

Total : absence de réponse à Q4 : **44,64 %**

5 La frontière d'Etat, représente pour vous, par ordre d'importance

	important / moyennement important / secondaire / sans réponse
Q51 / une limite de l'Union européenne	18,88 / 29,18 / 44,21 / 7,73
Q52 / la frontière nationale	66,52 / 23,61 / 4,72 / 5,15
Q53 / la frontière régionale	10,30 / 38,63 / 42,06 / 9,01

6 Les frontières vous paraissent : tout-à-fait / plutôt / plutôt pas / non / sans réponse

Q61 / des limites historiques	47,21 / 26,18 / 5,15 / 13,30 / 8,15
Q62 / des limites naturelles	32,19 / 30,47 / 15,88 / 15,88 / 5,58
Q63 / des limites facilement franchissables	47,21 / 34,33 / 10,73 / 5,15 / 2,58
Q64 / des facteurs dynamisant pour l'économie	22,32 / 30,47 / 18,45 / 21,03 / 7,73
Q65 / une contrainte pour l'aménagement	20,60 / 32,19 / 20,17 / 20,60 / 6,44
Q66 / un atout touristique	36,48 / 28,76 / 11,16 / 18,03 / 5,58

7 Votre commune a-t-elle des liens privilégiés avec une commune étrangère de l'espace étudié ?

	oui / non / sans réponse
Q71 / liens associatifs	21,89 / 72,96 / 5,15
Q72 / échanges amicaux	44,21 / 53,65 / 2,15
Q73 / projet de développement commun	20,17 / 74,68 / 5,15

8 Profitez-vous d'un financement Interreg II dans le cadre de votre développement ?

oui : 12,02 non : **85,84** sans réponse : 2,15

9 Souhaitez-vous des aides publiques nouvelles pour renforcer vos liens avec les communes frontalières ?

oui : **47,21** non : 42,49 sans réponse : 10,3

10 Pouvez-vous définir ce que représente, pour vous, votre région ?

	oui / non / sans réponse
Q101 / niveau de Pays (y compris léman)	63,52 / 32,62 / 3,86
Q102 / niveau administratif (cantons, départements)	76,39 / 19,31 / 4,29
Q103 / Rhône-Alpes / Italie N pour VA/suisse romande	72,96 / 23,61 / 3,43
Q104 / les Alpes occidentales	23,61 / 71,24 / 5,15

11 Pensez-vous que les Alpes occidentales constituent un espace régional cohérent pour l'aménagement du territoire ?

tout-à-fait : 19,31 / peut-être : **57,94** / pas du tout : 13,73 / sans réponse : 9,01

12 Avez-vous le sentiment que les liens transfrontaliers se renforcent ?

oui : **71,67** / non : 22,75 / sans réponse : 5,58

13 Si oui, depuis quand ?

- de 5 ans :	9,87
de 5 à 10 ans :	24,89
plus de 10 ans :	12,45
sans réponse :	52,79

14 Les liens transfrontaliers de la population sont-ils d'ordres :

	oui / pas vraiment / non / sans réponse
Q141 / amicaux	68,67 / 20,60 / 2,15 / 8,58
Q142 / professionnels	63,52 / 19,74 / 7,73 / 9,01
Q143 / institutionnels	23,61 / 43,78 / 20,60 / 12,02
Q144 / associatifs	26,61 / 37,77 / 21,46 / 14,16

15 Les liens transfrontaliers sont-ils : oui / pas vraiment / non / sans réponse

Q151 / une atteinte pour la cohésion nationale :	1,29 / 8,15 / 80,69 / 9,87
Q152 / une chance pour votre région :	88,41 / 6,87 / 1,72 / 3,00
Q153 / une évolution sans importance :	4,29 / 16,74 / 68,24 / 10,73

16 La commune a-t-elle l'impression d'appartenir à une communauté

	oui / non / sans réponse
Q161 / gessienne/savoyarde/canton/val d'Aoste :	93,13 / 5,58 / 1,29
Q162 / française/suisse/italienne :	90,56 / 7,73 / 1,72
Q163 / européenne	69,10 / 26,61 / 4,29

18 Pensez-vous que la Suisse intégrera un jour :

	oui / non / sans réponse
Q181 / l'Espace Economique Européen :	71,67 / 15,02 / 13,30
Q182 / l'Union européenne :	68,67 / 15,45 / 15,88

19 Si oui, quelles en seraient les conséquences d'après vous ?

Q191 / Conséquences vis à vis de l'Europe : **10,30 %**

Pas de grandes conséquences pour les pays déjà membres de l'UE, une image renforcé de l'Europe unie, renforcement de l'unité européenne, la fin de l'isolement actuel, meilleure lisibilité pour les autres continents, fin d'une enclave, la suisse est de fait au coeur de l'Europe, dans le sens de l'Europe des régions, fin de l'insularité artificielle, libératrice, éviter l'isolement, intégration dans le continent, affirmation de l'appartenance à l'Europe, retrouver sa véritable place, fin de l'isolement, simplification

Q192 / Réorganisation régionale : **7,30 %**

élargissement du Genevois, une normalisation des relations, création d'une grande région genevoise, Suisse francophone dans l'Europe/switzerdutch indépendante, collaboration, équilibrage du bassin genevois, création d'une région européenne des Alpes du Nord

Q193 / Risques pour la Suisse : **5,15 %**

très dommageable pour la démocratie suisse, fin de l'avantage bancaire¹, négative sur le pouvoir d'achat, baisse du FS, effondrement de l'agriculture de montagne en suisse¹, perte de pouvoir sur la scène politique, imprévisible¹, perte d'une identité

Q194 / Transformation du marché de l'emploi frontalier et de ses conséquences (rétrocession) : **8,15 %**

marché du travail plus fluide¹, incidence pour les frontaliers¹, uniformité de l'économie, fin de la rétrocession des impôts¹

Q195 / Point de vu positif mais générales : **12,45 %**

bénéfique pour tous ¹, plus de facilités, bonnes, bonnes mais à risques, favorable, positives¹, développement des échanges¹, inévitable¹, indispensable, obligation, multiples¹, développement, incoutournable, cohérence, bénéfique pour la france

Q196 / Avantages économiques : **22,32 %**

économiques ¹, ouverture sur les marchés, positives sur le plan socio-économique¹, ouvertures des marchés, monnaie unique, mobilité des entreprises

Total : absence de réponse à Q19 : **34,35 %**

ANNEXE n° 9

CARACTÉRISTIQUES DÉTAILLÉES DES TYPOLOGIES UTILISÉES DANS LA PARTIE 3 - CHAPITRE 3

TYPOLOGIE N°1 : DES PERCEPTIONS CONTRADICTOIRES DES FRONTIÈRES

VARIABLES ACTIVES UTILISÉES POUR CRÉER LA TYPOLOGIE EN 5 CLASSES :

- Q2. Espaces administratifs
- Q51. La frontière d'Etat, représente pour vous, une limite de l'Union européenne ?
- Q52. La frontière d'Etat, représente pour vous, la frontière nationale ?
- Q53. La frontière d'Etat, représente pour vous, la frontière régionale ?
- Q61. Les frontières vous paraissent des limites historiques ?
- Q62. Les frontières vous paraissent des limites naturelles ?
- Q63. Les frontières vous paraissent des limites facilement franchissables ?
- Q64. Les frontières vous paraissent des facteurs dynamisant pour l'économie ?
- Q65. Les frontières vous paraissent une contrainte pour l'aménagement ?
- Q66. Les frontières vous paraissent un atout touristique ?
- Q71. Votre commune a-t-elle des liens associatifs privilégiés avec une commune étrangère de l'espace étudié ?
- Q72. Votre commune a-t-elle des échanges amicaux privilégiés avec une commune étrangère de l'espace étudié ?
- Q73. Votre commune a-t-elle un projet de développement en commun avec une commune étrangère de l'espace étudié ?
- Q12. Avez-vous le sentiment que les liens transfrontaliers se renforcent ?
- Q13. Si oui, depuis quand ?

CLASSE 1 : Des perceptions plutôt nationales et mercantilistes de la frontière

- 116 communes soit 49,79 % des communes qui ont répondu au questionnaire
- 78,45 % pensent que la frontière est d'abord une limite nationale
- 63,79 % sont des communes haut-savoyardes
- 50,00 % pensent que la frontière d'Etat représente moyennement la frontière régionale
- 55,17 % pensent que la frontière d'Etat n'est que secondairement une limite de l'Union européenne
- 33,62 % pensent que les frontières sont plutôt des limites historiques
- 83,62 % n'ont pas d'échanges amicaux privilégiés avec une commune étrangère
- 96,55 % n'ont pas de liens associatifs privilégiés avec une commune étrangère
- 95,69 % n'ont pas de projet de développement en commun avec une commune étrangère
- 32,76 % ne pensent pas que les liens transfrontaliers se renforcent
- 66,38 % sont sans réponse pour préciser depuis quand les liens

- transfrontaliers se renforcent
- 41,38 % estiment que la frontière est plutôt un atout touristique
- 31,90 % pensent que les frontières sont tout-à-fait un facteur dynamisant pour l'économie
- 37,93 % pensent que les frontières sont plutôt des facteurs dynamisant pour l'économie
- 43,10 % pensent que les frontières sont plutôt des limites facilement franchissables

CLASSE 2 : Des perceptions dynamiques, sociales, sans illusions sur les perspectives économiques

81 communes soit 34,76 % des communes qui ont répondu au questionnaire

- 23,46 % sont des communes vaudoises
- 22,22 % sont des communes genevoises
- 18,52 % sont des communes du Valais
- 88,89 % ont le sentiment que les liens transfrontaliers se renforcent
- 39,51 % pensent que les liens transfrontaliers se renforcent depuis 5-10 ans
- 81,48 % ont des échanges amicaux privilégiés avec une commune étrangère de l'espace étudié
- 50,62 % ont des liens associatifs privilégiés avec une commune étrangère de l'espace étudié
- 43,21 % ont un projet de développement avec une commune étrangère de l'espace étudié
- 43,21 % ne pensent pas que les frontières soient des facteurs dynamisant pour l'économie
- 53,08 % ne pensent pas, ou plutôt pas, que les frontières soient un atout touristique
- 64,20 % pensent que les frontières sont tout-à-fait des limites historiques
- 24,69 % pensent que les frontières ne sont pas des limites naturelles
- 35,80 % pensent que la frontière d'Etat est une frontière nationale moyennement importante
- 58,02 % pensent que les frontières d'Etats ne sont que secondairement des frontières régionales

CLASSE 3 : Des perceptions sans positionnement sur le rôle politique de la frontière

- 14 communes soit 6,01 % des communes qui ont répondu au questionnaire
 - 71,43 % sont sans réponse pour dire si la frontière d'Etat est une frontière nationale
 - 85,71 % sont sans réponse pour dire si la frontière d'Etat est une frontière régionale
 - 78,57 % sont sans réponse pour dire si la frontière d'Etat est une limite de l'Union européenne

CLASSE 4 : Des perceptions sans positionnement sur les relations transfrontalières

- 13 communes soit 5,58 % des communes qui ont répondu au questionnaire
 - 38,46 % sont des communes savoyardes
 - 38,46 % sont sans réponse pour dire si la commune a des échanges amicaux avec une commune étrangère de l'espace étudié

92,31 % sont sans réponse pour dire si la commune a des liens associatifs avec une commune étrangère

76,92 % sont sans réponse pour dire si la commune a un projet de développement avec une commune étrangère de l'espace étudié

CLASSE 5 : Des perceptions sans positionnement sur les enjeux de la frontière

9 communes soit 3,86 % des communes qui ont répondu au questionnaire

88,89 % sont sans réponse pour dire si les frontières sont des limites historiques

77,78 % sont sans réponse pour dire si les frontières sont des limites naturelles

88,89 % sont sans réponse pour dire si les frontières sont des facteurs dynamisant pour l'économie

77,78 % sont sans réponse pour dire si les frontières sont un atout touristique

33,33 % sont sans réponse pour dire si les frontières sont des limites facilement franchissables

100 % sont sans réponse pour dire si les frontières sont une contrainte pour l'aménagement

44,44 % sont sans réponse pour dire si la frontière d'Etat est une frontière régionale

TYPOLOGIE N°2 : LES RELATIONS TRANSFRONTALIÈRES : DES APPROCHES SPACIALEMENT DIFFÉRENCIÉES

Variables actives utilisées pour créer la typologie en 4 classes :

Q2. Espaces administratifs

Q31. Connaissez-vous le nom de la COTRAO ?

Q32. Connaissez-vous le nom du Conseil du Léman ?

Q33. Connaissez-vous le nom de l'Espace Mont-Blanc ?

Q34. Connaissez-vous le nom d'un organisme plus localisé (CRFG / CVVSt Bernard) ?

Q4. Si oui, que représentent pour vous ces organismes ?

Q71. Votre commune a-t-elle des liens associatifs privilégiés avec une commune étrangère de l'espace étudié ?

Q72. Votre commune a-t-elle des échanges amicaux privilégiés avec une commune étrangère de l'espace étudié ?

Q73. Votre commune a-t-elle un projet de développement commun avec une commune étrangère de l'espace étudié ?

Q8. Profitez-vous d'un financement Interreg II dans le cadre de votre développement ?

Q9. Souhaitez-vous des aides publiques nouvelles pour renforcer vos liens avec les communes frontalières ?

Q12. Avez-vous le sentiment que les liens transfrontaliers se renforcent ?

Q13. Si oui, depuis quand ?

Q151. Les liens transfrontaliers sont-ils une atteinte pour la cohésion nationale ?

Q152. Les liens transfrontaliers sont-ils une chance pour votre région ?

Q153. Les liens transfrontaliers sont-ils une évolution sans importance ?

Classe 1 : une participation à l'animation d'un espace transfrontalier

53 communes, 22,75 % des communes qui ont répondu au questionnaire

- 30,19 % sont des communes valaisanes
- 26,42 % sont des communes valdotaines
- 96,23 connaissent l'Espace Mont-Blanc
- 75,47 % connaissent un organisme plus localisé
- 79,25 % connaissent la COTRAO
- 54,72 % considèrent les Alpes occidentales comme leur région
- 43,40 % pensent que la frontière nationale est moyennement importante
- 39,62 % pensent que les Alpes occidentales constituent un espace régional cohérent pour l'aménagement du territoire
- 39,62 % profitent d'un financement Interreg II
- 90,57 % souhaitent des aides publiques pour renforcer les liens transfrontaliers
- 47,17 % ont des liens associatifs privilégiés
- 83,02 % ont des échanges amicaux privilégiés
- 66,04 % ont des projets de développement en commun
- 45,28 % pensent que les liens transfrontaliers de la population sont d'ordre associatif
- 39,62 % pensent que les liens transfrontaliers de la population sont d'ordre institutionnel
- 39,62 % ne pensent pas que Rhône-Alpes/Italie du Nord/Suisse romande correspondent à leur région
- 9,43 % sont sans réponse pour dire si les liens transfrontaliers sont une chance pour leur région
- 24,53 % ont une vision originale des organismes transfrontaliers

Classe n°2 : connaissance des relations transfrontalières

52 communes, soit 22,32 % des communes qui ont répondu au questionnaire

- 40,38 % sont des communes genevoises
- 100 % connaissent le Conseil du Léman
- 94,23 % connaissent un organisme localisé (CRFG / CVVSt Bernard)
- 26,92 % ont une vision originale des organismes
- 98,08 % ont le sentiment que les liens transfrontaliers se renforcent
- 28,85 % pensent que les liens se renforcent depuis moins de 5 ans
- 40,38 % pensent que les liens se renforcent depuis 5 à 10 ans
- 86,54 % définissent le niveau de Pays comme leur région
- 88,86 % pensent que la Suisse intégrera un jour l'Union européenne
- 96,15 % ne profitent pas de financement Interreg II
- 63,46 % sont des communes qui ont des échanges privilégiés avec une commune étrangère
- 38,46 % sont des communes qui ont des liens associatifs
- 84,62 % ne pensent pas que liens transfrontaliers soient une évolution sans importance
- 96,15 % ne profitent pas de financement Interreg II
- 59,62 % ne souhaitent pas d'aides publiques supplémentaires pour renforcer les liens

Classe 3 : méconnaissance des relations transfrontalières

- 115 communes, soit 49,36 % des communes qui ont répondu au questionnaire
- 65,22 % sont des communes hauts-savoyardes
 - 86,96 % ne connaissent pas le Conseil du Léman
 - 65,22 % ne connaissent pas l'Espace Mont-Blanc
 - 61,74 % ne connaissent pas d'organismes localisés
 - 99,13 % n'ont pas répondu pour donner des précisions sur les organismes transfrontaliers
 - 10,43 % ont une vision plutôt négative des organismes transfrontaliers
 - 95,65 % n'ont pas de liens associatifs
 - 84,35 % n'ont pas d'échanges amicaux privilégiés
 - 97,39 % n'ont pas de projet de développement avec une commune étrangère
 - 71,30 % sont sans réponse pour dire depuis quand les relations transfrontalières se renforcent
 - 37,39 % ne pensent pas que les liens transfrontaliers se renforcent
 - 95,65 % ne profitent pas de financement Interreg II
 - 26,09 % pensent que les liens transfrontaliers ne sont pas vraiment une évolution sans importance
 - 80 % ne considèrent pas Rhône-Alpes comme leur région
 - 42,61 % ne définissent pas le Pays comme leur région
 - 76,52 % pensent que la frontière d'Etat est une frontière nationale importante
 - 28,70 % pensent que les liens transfrontaliers de la population ne sont pas vraiment d'ordres amicaux
 - 36,52 % pensent que les frontières sont plutôt un avantage touristique
 - 7,83 % pensent que les liens transfrontaliers sont une évolution sans importance

Classe 4 : sans positionnement sur les relations transfrontalières

- 13 communes, soit 5,58 % des communes qui ont répondu au questionnaire
- 38,46 % sont des communes savoyardes
 - 92,31 % sont sans réponse pour dire si la commune a des liens associatifs
 - 76,92 % sont sans réponse pour dire si la commune a des projet de développement en commun
 - 38,46 % sont sans réponse pour dire si la commune a des échanges amicaux privilégiés

TYOLOGIE N°3 : DES IDENTITÉS TERRITORIALES TRÈS PROCHES DES DIVISIONS POLITICO-ADMINISTRATIVES

Variables actives utilisées pour créer la typologie en 6 classes :

Q2. Espaces administratifs

Q101. Le "niveau de Pays" représente, pour vous, votre région ?

Q102. Le niveau administratif (cantons, départements) représente, pour vous, votre région ?

Q103. Rhône-Ales / Italie du Nord /Suisse romande représente, pour vous, votre région ?

Q104. Les Alpes occidentales représente, pour vous, votre région ?

Q11. Pensez-vous que les Alpes occidentales constituent un espace régional

cohérent pour l'aménagement du territoire ?

Q161. La commune a-t-elle l'impression d'appartenir à une communauté gessienne / savoyarde / cantonale / valdotaine ?

Q162. La commune a-t-elle l'impression d'appartenir à une communauté française / suisse / italienne ?

Q163. La commune a-t-elle l'impression d'appartenir à une communauté européenne ?

Q182. Pensez-vous que la Suisse intégrera un jour l'Union européenne ?

Classe n°1 : une identité valdotaine véritablement alpine

15 communes, soit 6,44 % des communes qui ont répondu au questionnaire

93,33 % sont des communes valdotaines

100 % connaissent la COTRAO

93,33 % connaissent l'Espace Mont-Blanc

73,33 % ne connaissent pas le Conseil du Léman

86,67 % reconnaissent les Alpes occidentales comme leur région

60,00 % pensent que les Alpes occidentales constituent un espace régional cohérent pour l'aménagement du territoire

86,67 % ne pensent pas que l'Italie du Nord (etc...) soit leur région

46,67 % ne pensent pas que les frontières soient des limites historiques

33,33 % n'ont pas l'impression d'appartenir à une communauté nationale

100 % souhaitent des aides publiques nouvelles pour renforcer les liens transfrontaliers

Classe n°2 : une identité genevoise extraversive

28 communes, soit 12,02 % des communes qui ont répondu au questionnaire

92,86 % sont des communes genevoises

100 % connaissent le Conseil du Léman

96,43 % connaissent un organisme localisé (CRFG)

82,14 % pensent que la commune a des échanges amicaux

53,57 % pensent que la commune a des liens associatifs

89,29 % pensent que la population a des liens transfrontaliers d'ordre amical

50,00 % pensent que la population a des liens transfrontaliers d'ordre associatif

92,86 % pensent que les liens transfrontaliers se renforcent

89,29 % pensent que le niveau de Pays correspond à leur région

39,29 % pensent que le niveau administratif (canton) n'est pas leur région

21,43 % sont sans réponse pour dire si la commune appartient à une communauté européenne

42,86 % ne pensent pas que les frontières soient des facteurs dynamisant pour l'économie

89,29 % pensent que la Suisse intégrera l'Union européenne

Classe n°3 : une identité valaisane extraversive

19 communes, soit 8,15 % des communes qui ont répondu au questionnaire

100 % sont des communes valaisannes

94,74 % connaissent l'Espace Mont-Blanc

68,42 % connaissent la COTRAO

63,16 % ont des projets de développement avec une commune étrangère

- 78,95 % souhaitent des aides publiques nouvelles pour renforcer les liens transfrontaliers
- 47,37 % ne pensent pas que les frontières soient des facteurs dynamisants pour l'économie
- 73,68 % pensent que la commune a des échanges amicaux transfrontaliers privilégiés

Classe n°4 : Une identité plutôt lémanique introversive

- 45 communes, soit 19,31 % des communes qui ont répondu au questionnaire
- 66,67 % sont des communes vaudoises
- 22,22 % sont des communes gessiennes
- 95,56 % connaissent le Conseil du Léman
- 68,89 % ne connaissent pas l'Espace Mont-Blanc
- 100 % considèrent le niveau de Pays comme leur région
- 93,33 % ne reconnaissent pas les Alpes occidentales comme leur région
- 33,33 % ne pensent pas que les Alpes occidentales soient un espace cohérent pour l'aménagement du territoire
- 22,22 % ne considèrent pas vraiment les relations transfrontalières comme une chance pour la région
- 48,89 % n'ont pas l'impression que leur commune fasse partie d'une communauté européenne
- 35,56 % estiment que les populations n'ont pas de liens institutionnels
- 64,44 % ne souhaitent pas d'aides publiques nouvelles pour renforcer les relations transfrontalières
- 35,56 % ne pensent pas que la frontière est un atout touristique
- 35,56 % ne pensent pas que les frontières soient des facteurs dynamisants pour l'économie
- 91,11 % n'ont pas de projet de développement avec une commune étrangère
- 22,22 % pensent que les relations se renforcent depuis moins de 5 ans
- 84,44 % pensent que la Suisse intégrera un jour l'Union européenne

Classe n°5 : une identité haut-savoyarde respectueuse des institutions

- 114 communes, soit 48,93 % des communes qui ont répondu au questionnaire
- 84,21 % sont des communes hauts-savoyardes
- 79,82 % ne connaissent pas la COTRAO
- 50,00 % ne connaissent pas d'organisme plus localisé
- 85,09 % reconnaissent la région Rhône-Alpes comme leur région
- 95,61 % ont l'impression d'appartenir à une communauté française
- 78,95 % ont l'impression que la commune appartient à une communauté européenne
- 51,75 % ne reconnaissent pas le niveau de Pays comme leur région
- 78,95 % ne reconnaissent pas les Alpes occidentales comme leur région
- 49,12 % considèrent tout-à-fait la frontière comme un atout touristique
- 30,70 % considèrent tout-à-fait la frontière comme un facteur dynamisant l'économie
- 42,11 % considèrent plutôt la frontière comme un facteur dynamisant l'économie
- 81,58 % n'ont pas de liens associatifs privilégiés avec une commune étrangère
- 69,30 % n'ont pas d'échanges amicaux privilégiés avec une commune

étrangère

32,46 % n'ont pas le sentiment que les liens transfrontaliers se renforcent

61,40 % sont sans réponse pour dire depuis quand les liens se renforcent

22,81 % ne pensent pas que la Suisse Intégrera l'Union européenne

Classe n°6 : des identités territoriales spécifiques

12 communes, soit 5,15 % des communes qui ont répondu au questionnaire

66,67 % sont des communes savoyardes

75,00 % sont sans réponse pour dire si le niveau de Pays correspond à leur région

75,00 % sont sans réponse pour dire si le niveau administratif correspond à leur région

66,67 % sont sans réponse pour dire si Rhône-Alpes correspond à leur région

83,33 % sont sans réponse pour dire si les Alpes occidentales sont leur région

91,67 % sont sans réponse pour dire depuis quand les liens se renforcent

50,00 % sont sans réponse pour dire si la Suisse intégrera un jour l'Union européenne

ANNEXE n°10

PROPOSITION DE LOI

tendant à créer une région Savoie

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉE

Par MM. Michel Bouvard, Bernard Bosson, Claude Birraux
et Jean-Marc Chavanne, députés

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Dès 1972, l'opportunité de la création d'une région Savoie regroupant les deux départements savoyards avait été envisagée. Cette région comportera deux départements comme d'autres régions françaises, (Alsace, Corse, Nord-Pas-de-Calais, Haute-Normandie) et elle sera néanmoins aussi peuplée que plusieurs régions actuelles (Franche-Comté ou Limousin) comportant un plus grand nombre de départements.

La région Rhône-Alpes actuelle par son étendue et la diversité de ses territoires, qui ne s'appuie de surcroît sur aucune réalité historique ou géographique, ne permet pas une bonne prise en compte **des problèmes spécifiques d'une région de montagne et frontalière.**

La modification du mode de scrutin pour l'élection des conseils régionaux renforcera le déséquilibre déjà perceptible entre les grands centres urbains (le Rhône-Alpes (Lyon, Grenoble, Saint-Etienne) et les parties périphériques et moins peuplées du territoire régional.

L'entente régionale de Savoie, Syndicat interdépartemental regroupant les conseils généraux de Savoie et de Haute-Savoie, s'est prononcée favorablement lors de la réunion de son conseil d'administration du 23 juin 1997 sur la nécessité de la création d'une région dans le cas où les conseillers régionaux seraient élus dans le cadre d'une circonscription régionale unique.

Conformément aux dispositions de la loi du 6 février 1992, les régions Savoie et Rhône-Alpes pourront constituer une entente interrégionale pour traiter les sujets d'intérêt commun

Telles sont les raisons pour lesquelles nous vous proposons d'adopter la proposition de loi suivante.

PROPOSITION DE LOI

Article 1er

Il est créé une région Savoie dont le territoire comprend le département de la

Savoie et le département de la Haute-Savoie.

Article 2

La région Savoie, ainsi créée est régie par les dispositions du code général des collectivités territoriales, articles L.4111-1 à L.4341 -1 soient les livres I, II et III de la quatrième partie de ce même code.

Article 3

Sauf disposition contraire de la présente loi, les immeubles faisant partie du domaine public ou du domaine privé de la région Rhône-Alpes, les meubles corporels de cette région ainsi que les droits et obligations se rattachant à ces immeubles sont transférés, de plein droit, à la région Savoie lorsqu'ils se situent sur le territoire de cette dernière tel que défini à l'article 1^{er} de la présente loi.

Les régions Savoie et Rhône-Alpes peuvent, par convention, modifier la répartition résultant de l'alinéa précédent.

Article 4

Les modalités de répartition entre les régions Savoie et Rhône-Alpes des biens appartenant, avant l'entrée en vigueur de la présente loi, à la région Rhône-Alpes et situés hors du territoire de cette région sont fixées, respectivement par convention entre les présidents des conseils régionaux intéressés.

A défaut d'accord dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, ces modalités sont arrêtées par décret en Conseil d'Etat.

Article 5

Il est créé, une commission d'évaluation des transferts, dont la composition est fixée par décret en Conseil d'Etat.

Cette commission constate la nature, et le montant de la dette de la région Rhône-Alpes à la date de création de la région Savoie. La répartition du service de la dette entre ces deux régions est arrêtée, sur proposition de la commission, par convention entre les conseils régionaux intéressés.

Article 6

Les modalités de répartition entre les régions Rhône-Alpes et Savoie des personnels de l'ancienne région Rhône-Alpes sont fixées par décret en Conseil d'Etat pris après avis de la commission d'évaluation des transferts créée par l'article 5 du présent texte.

Article 7

Des élections au conseil régional de la Savoie seront organisées dans un délai de six mois suivant la promulgation de la présente loi conformément aux dispositions, des articles L. 335 à L. 384 du code électoral.

Le mandat des conseillers régionaux ainsi élus à cette occasion prendra fin en même temps que le mandat des conseillers régionaux en fonction dans l'ensemble des régions françaises.

Article 8

La présente loi entrera en vigueur au plus tard dans les six mois suivant son adoption.

PRINCIPAUX SIGLES UTILISÉS

ARFE	Association des régions frontalières européennes
AELE	Association européenne de libre échange
AGEDRI	Association franco-valdo-genevoise pour le développement des relations interrégionales
BTA	Bourse translémanique des affaires
BEDCT	Bureau d'études et de documentation pour la coopération transfrontalière
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CERN	Centre européen de la recherche nucléaire
CIADT	Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire
CRFG	Comité régional franco-genevois
CIPEL	Commission internationale pour la protection des eaux du Léman
CEAT	Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (Lausanne)
COTRAO	Communauté de travail des Alpes occidentales
ALPE ADRIA	Communauté de travail des Alpes orientales
ARGE ALP	Communauté de travail des régions alpines
CEE	Communauté économique européenne
CGSO	Conférence des gouvernements de la Suisse occidentale
CPLRE	Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe
CL	Conseil du Léman
CGD	Contrat global de développement
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
EEE	Espace économique européen
EMB	Espace Mont-Blanc
ECU	European Currency Unit
FEOGA	Fond européen d'orientation et de garantie agricole
FEDER	Fonds européens de développement régional
FF	Franc français
CHF	Franc suisse
LAE	Léman action économique
MDT	Mission opérationnelle transfrontalière
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
PME	Petites et moyennes entreprises
PED	Pôle européen de développement
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PIC	Programme d'initiative communautaire
PACT	Projet d'aménagement concerté transfrontalier
RETA	Réseau d'échanges transfrontaliers alpins
SUACI	Service d'utilité agricole à compétence interdépartementale
SHAT	Service historique de l'armée de terre
SITRASB	Società italiana per il traforo del Gran San Bernardo
SETVAL	Société d'expansion touristique de la vallée d'Illicz et du Haut-Chablais
SDN	Société des Nations
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SIVMAA	Syndicat intercommunal à vocation multiple de l'agglomération annemassienne
TER	Train express régional
TGV	Train grande vitesse
TAC	Transport annemassien collectif
TPG	Transports publics genevois
UEM	Union économique et monétaire
UE	Union européenne

QUELQUES DÉFINITIONS

Coopération : méthode d'action par laquelle des collectivités, des organismes ou des personnes ayant des intérêts communs constituent une structure où les droits de chacun sont égaux.

Coopération interrégionales : la coopération interrégionale est une action commune entre des collectivités régionales d'un même États ou de plusieurs États sans qu'il y ait nécessairement continuité territoriale.

Coopération transfrontalière : la coopération transfrontalière est une action commune entre des collectivités publiques ou privées situées de part et d'autre d'une frontière. Il y a création de liens entre des territoires sans référence régionale systématique.

Dyade : (terme proposé par M. Foucher, 1991) une dyade désigne une frontière commune à deux États contigus.

Espace : un espace est "un système de relations et un produit social organisé" (R. Brunet). L'espace n'a de sens que s'il permet de caractériser et de localiser sur la surface terrestre un aspect de la présence humaine. L'espace joue toujours le rôle de qualification d'une surface. L'espace a des caractéristiques propres : il n'existe pas de contrainte d'échelle ; les limites constituent des marges ; les marges peuvent être nettes ou floues ; il peut y avoir interpénétration d'espaces, donc superposition partielle ; l'emboîtement des espaces est possible ; les marges d'un espace peuvent être au centre d'un autre espace qualifié.

Feuilletage : (terme proposé par nous) le feuilletage permet d'intégrer la ligne frontière dans le système complexe des interactions entre des espaces, des réseaux et des territoires. Véritable superposition de calques qui s'interpénètrent pour donner la réalité géographique.

Frontière : (Larousse, lexis, 1999) la frontière est une limite séparant deux États, deux divisions administratives, deux régions caractérisées par des phénomènes physiques ou humains différents.

Homotone : (terme proposé par nous) l'homotone correspond aux marges des territoires identitaires, lieu de syncrétisme puisqu'au contact d'autres signes

culturels, déterminant un autre territoire identitaire.

Identité territoriale : l'identité territoriale correspond à la quotidienneté individuelle et sociale qui génère une double relation à l'espace. D'un côté, le groupe affirme son existence par l'appropriation d'un espace vis-à-vis des autres, de l'autre le groupe se reconnaît en fonction de ce même espace. Un territoire est donc une appropriation sociale, elle-même outil d'identification et patrimoine commun.

Médiateur : Le médiateur est une personne ou un organisme créé dans le cadre d'une coopération qui pratique la médiation.

Médiation : la médiation est une entremise destinée à mettre d'accord des personnes ou des parties. La médiation a pour objectif de concilier les devenirs des territoires frontaliers.

Territoire : le territoire est un véritable référent identitaire. Le groupe humain s'approprie le territoire par la conscience qu'il a du lien existant entre lui et ce territoire. Il y a patrimonialisation du territoire puisqu'il est un des éléments de l'identité du groupe.

TABLE DES FIGURES

Figure 1 :	les grands ensembles physiques (<i>croquis</i>)	15
Figure 2 :	Frontières et isoglosses (<i>croquis</i>)	17
Figure 3 :	les divisions administratives (<i>croquis</i>)	19
Figure 4 :	traitement de l'enquête (<i>schéma</i>)	24
Figure 5 :	populations avant l'arrivée des romains (<i>croquis</i>)	30
Figure 6 :	provinces romaines des Alpes (<i>croquis</i>)	32
Figure 7 :	le Comté de Savoie vers 1350 (<i>croquis</i>)	36
Figure 8 :	chronologie des souverains de Savoie du X ^{IV} e au X ^{IX} e siècle	37
Figure 9 :	le Duché de Savoie en 1430 (<i>croquis</i>)	38
Figure 10 :	les zones franches dans l'espace lémanique (<i>croquis</i>)	61
Figure 11 :	le réseau hydro-électrique transfrontalier d'Emosson (<i>croquis</i>)	78
Figure 12 :	évolution des frontaliers de 1945 à 1990 dans le Canton de Genève (<i>graphique</i>)	85
Figure 13 :	évolution et origine des frontaliers du Canton de Genève (<i>graphique</i>)	85
Figure 14 :	capital de la SITRASB (tunnel du Gd St-Bernard) (<i>schéma</i>)	88
Figure 15 :	capital de la société suisse du tunnel du Gd St-Bernard (<i>schéma</i>)	88
Figure 16 :	les tunnels du Mont-Blanc et du Grand Saint-Bernard (<i>tableau</i>) ...	89
Figure 17 :	voies de communications et contraintes physiques dans le Valais (<i>croquis</i>)	90
Figure 18 :	les réseaux de transports (<i>croquis</i>)	92
Figure 19 :	évolution des trafics de 1965 à 1995 - tunnels du Mont-Blanc et du Grand-Saint-Bernard (<i>tableau</i>)	93
Figure 20 :	trafic marchandises à travers les Alpes (<i>graphique</i>)	95

Figure 21 : répartition du trafic marchandises alpin en 1994 (<i>graphique</i>)	97
Figure 22 : flux de marchandises à travers les Alpes en 1984 entre l'Allemagne, le Benelux et l'Italie (<i>croquis</i>)	98
Figure 23 : tunnels du Mont-Blanc et du Grand-Saint-Bernard - nationalités des passages en 1995 (<i>tableau</i>)	99
Figure 24 : passages aux postes de douanes - 1995 (<i>tableau</i>)	101
Figure 25 : flux des frontaliers en 1992 (<i>croquis</i>)	103
Figure 26 : régime douanier des échanges entre Genève et les zones franches (<i>tableau</i>)	105
Figure 27 : les constitutions (<i>tableau</i>)	114
Figure 28 : la politique régionale et transfrontalière de l'Union européenne (<i>organigramme</i>)	136
Figure 29 : mise en place et rôle de la Mission opérationnelle transfrontalière en France (<i>schéma</i>)	151
Figure 30 : les conférences régionales des gouvernements cantonaux (<i>croquis</i>)	154
Figure 31 : axes et mesures d'Interreg I France-Italie (<i>schéma</i>)	159
Figure 32 : processus décisionnel d'une demande de subvention dans le cadre d'Interreg (<i>schéma</i>)	160
Figure 33 : Interreg I France-Italie France-Italie, avancement des dépenses par année (<i>graphique</i>)	161
Figure 34 : Interreg I, dépenses prévues en 1993 et réalisées au 31 décembre 1996 (<i>tableau</i>)	162
Figure 35 : axes et mesures d'Interreg II France-Italie (<i>schéma</i>)	166
Figure 36 : financement prévu pour Interreg II France-Italie (<i>tableau</i>)	167
Figure 37 : Interreg II France-Italie, Mesure 1.3 : exemple de financement de la mise en réseau des systèmes d'alertes (<i>tableau</i>)	168
Figure 38 : axes et mesures d'Interreg II France-Suisse (<i>schéma</i>)	168
Figure 39 : le projet de métro léger franco-genevois (<i>croquis</i>)	170

Figure 40 : Interreg II France-Suisse, Mesure 1.4 : exemple du financement du métro léger (<i>tableau</i>)	171
Figure 41 : financement prévu pour Interreg II France-Suisse pour la partie française (<i>tableau</i>)	171
Figure 42 : circuit pédestre du tour des Dents Blanches (<i>croquis</i>)	172
Figure 43 : Interreg II France-Suisse, Mesure 3.2 : exemple du tour international des Dents Blanches (<i>tableau</i>)	173
Figure 44 : Interreg II concerne surtout les communes frontalières (<i>carte</i>)	175
Figure 45 : organigramme du Comité Régional Franco-Genevois (1996) (<i>schéma</i>)	181
Figure 46 : liste des 10 projets transfrontaliers du CRFG (<i>schéma</i>)	184
Figure 47 : profil des élus qui connaissent le CRFG (<i>schéma</i>)	185
Figure 48 : localisation des régions membres de la COTRAO (<i>croquis</i>)	185
Figure 49 : les élus français connaissent peu la COTRAO (<i>carte</i>)	187
Figure 50 : le Conseil du Léman a un impact fort chez les élus lémaniques (<i>carte</i>)	191
Figure 51 : une majorité d'élus connaît les organismes (<i>tableau</i>)	192
Figure 52 : le mimétisme, une stratégie pour les médiateurs (<i>tableau</i>)	193
Figure 53 : carte de synthèse des territoires des organismes transfrontaliers les plus importants (<i>croquis</i>)	194
Figure 54 : localisation des "Quatre moteurs pour l'Europe" (<i>croquis</i>)	197
Figure 55 : bilan des actions des organismes de coopérations (<i>schéma</i>)	201
Figure 56 : membres de la Conférence Transfrontalière Mont-Blanc (<i>schéma</i>)	210
Figure 57 : les trois périmètres de l'Espace Mont-Blanc proposés en 1992 (<i>croquis</i>)	222
Figure 58 : périmètre de l'Espace Mont-Blanc en février 1998 (<i>croquis</i>)	223
Figure 59 : l'EMB, une structure connue chez les élus locaux (<i>carte</i>)	227
Figure 60 : le territoire transfrontalier des Portes du Soleil (<i>croquis</i>)	239

Figure 61 : les Contrats Globaux de Développement en situation frontalière (région Rhône-Alpes) (<i>croquis</i>)	248
Figure 62 : évolution de la représentation des territoires dans le Contrat du Genevois Haut-Savoyard (<i>croquis</i>)	251
Figure 63 : axes et objectifs du Contrat Global de Développement du Genevois Haut-Savoyard (<i>schéma</i>)	252
Figure 64 : ventilation du budget des objectifs du Contrat Global de Développement du Genevois Haut-Savoyard (<i>tableau</i>)	253
Figure 65 : projet du métro léger franco-genevois (<i>schéma</i>)	260
Figure 66 : investissements prévisionnels du métro léger franco-genevois (<i>schéma</i>)	261
Figure 67 : proposition de montage institutionnel et opérationnel (<i>organigramme</i>)	263
Figure 68 : chronologie des accords de Schengen (<i>tableau</i>)	278
Figure 69 : niveaux d'intégration dans l'espace Schengen - 10/98 (<i>tableau</i>) ..	279
Figure 70 : le référendum en Suisse sur l'arrêté EEE (<i>carte</i>)	281
Figure 71 : les suisses romands favorables à une intégration dans l'UE (<i>carte</i>)	284
Figure 72 : la suisse et l'UE - le profil des élus (<i>schéma</i>)	285
Figure 73 : les niveaux d'intégration de l'Union européenne (<i>croquis</i>)	286
Figure 74 : motivations des flux transfrontaliers de personnes (<i>tableau</i>)	290
Figure 75 : les institutions européennes et les territoires frontaliers (<i>organigramme</i>)	294
Figure 76 : localisation de l'Euregio (<i>croquis</i>)	296
Figure 77 : une majorité en faveur d'une assemblée élue (<i>graphique</i>)	300
Figure 78 : maillage et treillage, outils d'analyse dans un contexte frontalier (<i>croquis</i>)	306
Figure 79 : frontaliers au lieu de résidence et dynamique spatiale depuis 1990 (<i>croquis</i>)	310

Figure 80 : le territoire, identité et patrimoine (<i>schéma</i>)	313
Figure 81 : les sentiments d'appartenances sont multiples (<i>carte</i>)	314
Figure 82 : les réseaux autoroutiers (<i>croquis</i>)	320
Figure 83 : la région, un concept flou (<i>tableau</i>)	322
Figure 84 : les divisions administratives sont des références régionales (<i>carte</i>)	323
Figure 85 : les activités sur le site d'Archamps (<i>croquis</i>)	332
Figure 86 : les élus face aux enjeux des frontières (<i>carte</i>)	337
Figure 87 : frontières et aménagement du territoire (<i>carte</i>)	339
Figure 88 : le Front national est implanté dans les départements savoyards (<i>carte</i>)	341
Figure 89 : des échanges sociaux transfrontaliers variés (<i>carte</i>)	343
Figure 90 : la Ligue savoissienne, une identité de montagnard (<i>carte</i>)	348
Figure 91 : la frontière est prioritairement une frontière nationale (<i>carte</i>)	354
Figure 92 : des perceptions contradictoires des frontières (<i>carte</i>)	357
Figure 93 : les relations transfrontalières - des approches spatialement différenciées (<i>carte</i>)	359
Figure 94 : l'identité nationale est forte chez les élus locaux (<i>carte</i>)	363
Figure 95 : des identités territoriales très proches des divisions politico- administratives (<i>carte</i>)	364
Figure 96 : synthèse des identités territoriales (<i>carte</i>)	367
Figure 97 : frontières et continuités (<i>tableau</i>)	370